

Tilburg University

Gemeenschapsontwikkeling

Keune, A.W.M.

Publication date:
1969

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

Citation for published version (APA):
Keune, A. W. M. (1969). *Gemeenschapsontwikkeling: Theorie en praktijk van een nationaal beleid, met bijzondere verwijzing naar Columbia*. [, Tilburg University]. [s.n.].

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

GEMEENSCHAPSONTWIKKELING

THEORIE EN PRACTIJK VAN EEN NATIONAAL BELEID,
MET BIJZONDERE VERWIJZING NAAR COLUMBIA

A. W. M. KEUNE

GEMEENSCHAPSONTWIKKELING

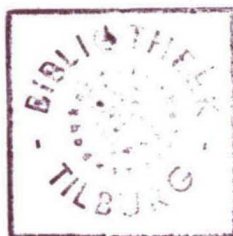
THEORIE EN PRACTIJK VAN EEN NATIONAAL BELEID,
MET BIJZONDERE VERWIJZING NAAR COLUMBIA

GEMEENSCHAPSONTWIKKELING

THEORIE EN PRACTIJK VAN EEN NATIONAAL BELEID,
MET BIJZONDERE VERWIJZING NAAR COLUMBIA

PROEFSCHRIFT

TER VERKRIJGING VAN DE GRAAD VAN DOCTOR IN DE SOCIALE
WETENSCHAPPEN AAN DE KATHOLIEKE HOGESCHOOL TE TILBURG,
OP GEZAG VAN DE RECTOR MAGNIFICUS DR. C.F. SCHEFFER,
HOOGLERAAR IN DE BEDRIJFSHUISHOUDKUNDE, IN HET OPEN-
BAAR TE VERDEDIGEN IN DE AULA VAN DE HOGESCHOOL OP
WOENSDAG 19 MAART 1969, DES NAMIDDAGS TE 16.00 UUR



DOOR

S. 142692

A. 158Eg

C. 338.984.40 (861):

(301.361.058.98)

+ 301.338.984.40 (861)

COMP

ALOYSIUS WILHELMUS MARIA KEUNE

GEBOREN TE VALKENBURG - HOUTHEM

PROMOTOR: PROF. DR. L.H. JANSSEN

INHOUDSOPGAVE

BLZ.

Voorwoord	9
HOOFDSTUK I ALGEMENE INLEIDING	11
HOOFDSTUK II DE ONTWIKKELINGSPROBLEMATIEK	19
1. Inleiding	19
2. De ontwikkelingsproblematiek	20
2.1. Het diversiteitsaspect van de ontwikkelingsproblematiek	22
2.1.1. De diversiteit van ontwikkelingsproblemen	23
2.1.1.1. De levensomstandigheden in Columbia	24
2.1.1.2. De economische problemen in Columbia	29
2.1.1.3. De sociale problemen in Columbia	36
2.1.2. De diversiteit van betrokkenen in de ontwikkelingsproblematiek	43
2.1.2.1. De diversiteit van betrokkenen in Columbia	45
2.2. Het interdependentie-aspect van de ontwikkelingsproblematiek	47
2.2.1. De samenhangen tussen de diverse ontwikkelingsproblemen	48
2.2.1.1. De samenhangen tussen de diverse ontwikkelingsproblemen in Columbia	50
2.2.2. De samenhangen tussen de diverse wijzen van betrokken-zijn in de ontwikkelingsproblematiek	52
2.2.2.1. De samenhangen tussen de diverse wijzen van betrokken-zijn in de Columbiaanse ontwikkelingsproblematiek	54
2.3. Het totaliteitsaspect van de ontwikkelingsproblematiek	56
3. Ontwikkelingsactiviteiten	60
3.1. Algemeen	60
3.2. Ontwikkelingsactiviteiten in Columbia	63
Voetnoten	71
Geraadpleegde literatuur	76
HOOFDSTUK III THEORIE VAN GEMEENSCHAPSONTWIKKELING	81
1. Inleiding	81
2. Wat is gemeenschapsontwikkeling?	84
2.1. Gemeenschapsontwikkeling en ontwikkelingsproblematiek	84
2.1.1. Gemeenschapsontwikkeling en het diversiteitsaspect	84
2.1.1.1. Gemeenschapsontwikkeling en de diversiteit van ontwikkelingsproblemen	84
2.1.1.2. Gemeenschapsontwikkeling en de diversiteit van betrokkenen	88
2.1.2. Gemeenschapsontwikkeling en het interdependentie-aspect	93

2.1.3.	Gemeenschapsontwikkeling en het totaliteitsaspect	94
2.2.	De methode van gemeenschapsontwikkeling	94
2.2.1.	Ontwikkelingssamenwerking (algemeen)	94
2.2.2.	Vormen van ontwikkelingssamenwerking	97
2.2.3.	Bewustwording en organisatie	101
3.	Gemeenschapsontwikkeling-programma's	105
3.1.	Inleiding	105
3.2.	Motivering	107
3.3.	Initiatief	115
3.3.1.	De totale bevordering van de ontwikkelingssamenwerking	115
3.3.2.	De geleidelijke bevordering van de ontwikkelingssamenwerking	118
3.3.3.	De noodzaak van bepaalde overheidsmaatregelen	119
3.3.4.	Het belang van een nationaal g.o.-programma	120
3.3.5.	De nationale overheid als initiatiefneemster	122
3.4.	Het type programma	124
3.4.1.	Het werkgebied van het programma	125
3.4.1.1.	De schaal	125
3.4.1.2.	De niveaus	126
3.4.1.3.	De ontwikkelingsproblemen	127
3.4.1.4.	De basis-identificatiefactoren	128
3.4.2.	Het programma-orgaan	129
3.4.2.1.	De extern-organisatorische positie	129
3.4.2.2.	De intern-organisatorische structuur	133
4.	Samenvatting	135
	Voetnoten	141
	Geraadpleegde literatuur	144
HOOFDSTUK IV	DE BEVORDERING VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING IN COLUMBIA	148
1.	Inleiding	148
2.	De uitgangssituatie	149
3.	Het programma	154
3.1.	Het werkgebied van het programma	154
3.1.1.	De schaal	154
3.1.2.	De niveaus	164
3.1.3.	De ontwikkelingsproblemen	177
3.1.4.	De basis-identificatiefactoren	180
3.2.	Het programma-orgaan	182
3.2.1.	De extern-organisatorische positie	182
3.2.2.	De intern-organisatorische structuur	185
4.	Samenvattende beoordeling en conclusie	189
4.1.	Beoordeling	189
4.1.1.	Algemeen	189
4.1.2.	Interne programma-factoren	190
4.1.3.	Externe programma-factoren	192

	BLZ.	
4.2.	Conclusies	193
4.2.1.	Algemeen	193
4.2.2.	Structurele hervormingen	195
4.2.3.	Nationaal g.o.-programma	196
	Voetnoten	199
	Geraadpleegde literatuur	203

VOORWOORD

De idee van het kiezen van het onderwerp van dit proefschrift ontstond in 1962, toen ik als wetenschappelijk medewerker verbonden was aan de Katholieke Hogeschool te Tilburg. Bij de eerste omwerking van de idee tot een plan zijn de discussies, die ik hierover heb mogen hebben met Prof.dr. J.A. Stalpers, van groot belang geweest.

Eind 1962 werd ik door de Verenigde Naties, en door de regeringen van Columbia en Nederland, in de gelegenheid gesteld om praktische ervaring op te doen in het nationale gemeenschapsontwikkelings-programma van Columbia. Deze ervaring is van grote invloed geweest bij de gedachtenvorming zoals die uiteindelijk in dit proefschrift gestalte heeft gekregen. In het bijzonder, en met grote erkentelijkheid, denk ik terug aan de stimulerende samenwerking met de volgende collega's: dhr. R. Meljarejo, dhr. J. Pacheco, dr. V. Pizano, mej. L. Rangel-Ribeiro, mej. C. Restrepo, dr. H. Triana y Antorveza, en dr. J. Videla. In dit verband wil ik tevens de nagedachtenis herdenken van lic. pater C. Torres, die in 1966 zijn leven heeft gegeven voor de Columbiaanse revolutie.

Eind 1965 ben ik teruggekeerd naar Tilburg, waar ik sindsdien wederom werkzaam ben als wetenschappelijk medewerker van de Katholieke Hogeschool. Drs. K. den Boer is mij, na mijn terugkeer, behulpzaam geweest middels de toezending van geactualiseerd documentatiemateriaal over de gemeenschapsontwikkeling in Columbia.

Prof.dr. L.H. Janssen heeft er reeds in 1964 mee ingestemd op te treden als mijn promotor. Met grote dankbaarheid wil ik hierbij melding maken van de bereidwilligheid, waarmee hij sindsdien de totstandkoming van dit proefschrift heeft begeleid én mogelijk gemaakt.

Prof.dr. J.A. Stalpers en Prof.dr. Ph.C. Stouthard zijn zo goed geweest om eerdere teksten van dit proefschrift met mij kritisch te bespreken. Drs. G.A.M. van den Heuvel heeft mij goede diensten verleend voor wat betreft de taalkundige aspecten.

Mej. H.A. Laurey, mej. C. Voskuil, en de medewerkers van de drukkerij van de Katholieke Hogeschool onder leiding van dhr. A. van Helfteren hebben in een prettige sfeer van samenwerking de typografische verzorging van dit proefschrift voor hun rekening genomen.

Ik draag dit proefschrift op aan mijn ouders en aan mijn vrouw. De motivering hiervan zal ik hen op een andere wijze overbrengen.

A. Keune

HOOFDSTUK I ALGEMENE INLEIDING

Gemeenschapsontwikkeling (community development) is een in brede kringen aanvaard begrip geworden in de landen van Afrika, Azië en Latijns-Amerika. De meeste van deze landen hebben momenteel programma's die zich richten op de bevordering van dit proces. Dat neemt niet weg dat dit een vrij nieuw begrip is. Vóór de tweede wereldoorlog werd er nauwelijks over gesproken. De huidige gemeenschapsontwikkeling-programma's zijn alle ná de wereldoorlog ontstaan.

Het proces van politieke dekolonisatie noodzaakte deze landen zich, vanaf de basis, opnieuw te organiseren en tegelijkertijd een versnelde ontwikkeling te bevorderen, met alle bewustwordingsaspecten daaraan verbonden. Vanuit deze noodzaak ontstonden er gemeenschapsontwikkeling-programma's (g.o.-programma's), eerst in experimentele vorm, daarna in de vorm van nationale programma's. De eerste grote stoot hiertoe werd gegeven door de Indische regering in 1952, op initiatief van de toenmalige premier Mahatma Ghandi. Deze programma's werden in belangrijke mate gemotiveerd en geleid door principes die juist bij de onafhankelijkheidsverkrijging een grote rol speelden. Men dacht sterk in termen van democratie en eigen verantwoordelijkheid, van solidariteit en ontwikkeling.

Daarbij heeft men ook teruggegrepen op bepaalde vooroorlogse ervaringen, zowel in de "arme" landen zelf, als in de rijke landen. Volgens sommigen, onder andere Hendriks (Community Development, blz. 2-3) komt gemeenschapsontwikkeling voort uit wat men vóór de oorlog reeds "community organisation" noemde; men zou in gemeenschapsontwikkeling ernaar streven om de "community organisation"-benaderingswijze aan te passen aan de noodzaak van economische ontwikkeling. Het vroegere

Engelse bureau voor koloniale zaken daarentegen zag vooral een directe verbinding tussen de vroegere programma's voor "fundamental education" of "mass education" en de g.o.-programma's (Community Development, a Handbook). Hoe het ook zijn moge, bij het initiatief tot g.o.-programma's heeft men een dankbaar gebruik gemaakt van de ervaringen met beide typen van benaderingswijzen, zoals onder andere door Mezirow (Dynamics of Community Development) wordt geïllustreerd.

De historische achtergronden van gemeenschapsontwikkeling verdienen een speciale studie. In de voorliggende studie wordt daaraan echter geen bijzondere aandacht gegeven omdat dit te ver zou voeren, gegeven het eigenlijke onderwerp van deze studie. Belangrijk is echter dat men ervan dient uit te gaan dat een van de voornaamste kenmerken van gemeenschapsontwikkeling is, dat men te doen heeft met een benaderingswijze van de ontwikkelingsproblematiek die in de praktijk is ontstaan.

Tijdens de verdere uitwerking van deze programma's zijn hieraan vertegenwoordigers van steeds meer wetenschappelijke disciplines gaan deelnemen. Een belangrijke rol is vervuld door anthropologen, maar ook zijn er bijdragen geleverd door sociaal-psychologen, sociologen, economen, juristen, specialisten op gebieden als overheidsadministratie, landbouwvoorlichting, onderwijs, maatschappelijk werk en andere. Zij zijn van groot belang geweest, en zijn dat nog, in het ontwerpen, verfijnen en evalueren van deze integrale benaderingswijze van de ontwikkelingsproblematiek. Opvallend is hierbij dat de hieraan inherente integratie van de verschillende wetenschappelijke disciplines hoofdzakelijk in de praktijk van de programma's plaatsvond.

Dit neemt niet weg dat er ten aanzien van gemeenschapsontwikkeling ook aan theorievorming is gedaan, en wel in snel toenemende mate. De bij hoofdstuk III gevoegde literatuurlijst is maar in beperkte mate representatief voor de literatuur

over dit onderwerp, zoals die na de wereldoorlog is gegroeid. Uiteraard is deze theorievorming nog "jong" en dus beperkt; deze studie is onder andere bedoeld om aan de uitbreiding hiervan bij te dragen. Nog steeds gaat deze theorievorming vooral uit, en ontstaat naar aanleiding van de praktijk, en nog steeds wordt zij vooral door inzichten, ontstaan uit de praktijk, gevoed. Wanneer men bijvoorbeeld de literatuur van de Verenigde Naties over dit onderwerp bestudeert, of de publicaties van Batten en andere vooraanstaande deskundigen op dit gebied, dan zal het opvallen, dat men op basis van analyses van practijksituaties (nationale programma's, locale projecten, trainingsschema's en dergelijke) tracht te komen tot begrippenstelsels en denkschema's, die men de benaming van theorie zou kunnen geven en die op hun beurt gebruikt worden om diezelfde practijksituaties te doorlichten en te beoordelen. Zo ontstaat er vanuit de praktijk een theorie.

Nu zijn er bezwaren tegen deze wijze van theorievorming in te brengen. Het voornaamste is wellicht dat deze vrij willekeurig plaatsvindt, omdat men zich hierbij in de eerste plaats laat leiden door inzichten ontstaan uit de praktijk. Daarnaast is er het bezwaar dat er begrippen geïntroduceerd of gehanteerd worden die dikwijls een compromiskarakter hebben en soms zelfs afstand nemen van gevestigde begrippen van specifieke disciplines. Dit kan noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan de behoeften van de practijkmensen alsook om de practische integratie van de inzichten van de vertegenwoordigers der specifieke disciplines te vergemakkelijken. Dit neemt niet weg dat dit grote bezwaren kan oproepen bij die wetenschapsbeoefenaren, die minder direct met de praktijk verbonden zijn. Tenslotte kan dit bezwaarlijk zijn voor deze laatstgenoemde groep, omdat er in de op deze wijze ontstane theorieën inzichten verwerkt worden die dan wel een zekere integratie van specifieke wetenschappelijke disciplines vertegenwoordigen, maar dan toch een "beperkte" integratie, dat wil zeggen een integratie die onvoldoende genuanceerd of uitgewerkt, en daarmee onbevredigend is voor genoemde disciplines.

Deze bezwaren kunnen eens te meer ingebracht worden tegen de theorievorming rond gemeenschapsontwikkeling. Immers, hierbij wordt eveneens getracht een antwoord te geven op de eisen die een totale situatie met al haar dimensies stelt, namelijk de ontwikkelingsproblematiek. De g.o.-theorie hoort niet vooraf, of in de eerste plaats, thuis bij een bepaalde wetenschap. In feite zijn er relaties aan te geven tussen deze theorie en (diverse onderdelen van) de anthropologie, de sociaal-psychologie, de sociologie, de economie, de wijsbegeerte, de rechtswetenschappen, etcetera. Wat dit betreft zijn er overeenkomsten te vinden met de moeilijkheden rond de theorievorming van de agogie(k) (zie bijvoorbeeld Ten Have en Van Beugen). Tevens kan er in dit verband verwezen worden naar het pleidooi van Bertholet, te komen tot een zogenaamde ontwikkelingsleer. Daarmede bedoelt hij een wetenschap die de inzichten van de diverse specifieke disciplines in zich opneemt, ofwel deze integreert. Hij motiveert dit door erop te wijzen dat de ontwikkelingsproblematiek, ondanks de diverse daarin te onderkennen specifieke wetenschapsaspecten, toch om een integrale benadering vraagt.

Tegenover de eerder genoemde bezwaren dient echter gesteld te worden dat een dergelijke integrale veranderingstheorie nog niet bestaat. Er is nog geen wetenschapsrichting die op een voor de specifieke disciplines aanvaardbare wijze een integratie van deze disciplines heeft gerealiseerd en tegelijkertijd vanuit deze wetenschappelijke achtergronden bruikbare antwoorden geeft voor de eisen van de totale problematiek. Daar komt bij dat het urgentiekarakter van de ontwikkelingsproblemen in de wereld betekent, dat men niet kan wachten totdat een op deze wijze ontstane integrale leer is ontstaan, die praktisch bruikbaar is. Men moet nu reeds, direct, de totale situatie aanpakken, en zich voorlopig tevreden stellen met het verfijnen en verbeteren, en dus ook vertheoretiseren van inzichten die uit het praktisch handelen ontstaan.

Daarmee mag men natuurlijk niet de inzichten van deze disciplines veronachtzamen. Integendeel, diezelfde praktijk vereist dat men zoveel mogelijk gebruik maakt van de uit deze wetenschappen ontstane inzichten. In feite wordt hier ook naar gestreefd, zeker in g.o.-programma's, via de inschakeling van steeds meer specialisten. Tevens moet men ervoor pleiten, dat vanuit een nieuwe optiek, bijvoorbeeld de ontwikkelingsproblematiek, zoveel mogelijk pogingen gedaan worden te komen tot een integrale theorievorming, gebruik makend van de andere disciplines.

De nu volgende studie heeft als doel een nadere uitwerking te geven van een belangrijk onderdeel van de theorie over gemeenschapsontwikkeling, nl. dát deel dat de nationale beleidsvorming betreft. De kernvraag die hierbij behandeld wordt, is de volgende: hoe moet een nationaal g.o.-beleid (zoals dat gestalte krijgt in een nationaal g.o.-programma) georganiseerd worden, wil dit beleid een optimale bijdrage leveren tot de oplossing van de ontwikkelingsproblemen van een nationale samenleving?

De literatuur over gemeenschapsontwikkeling is, wat dit onderdeel van de theorie betreft, nog zeer beperkt in omvang en diepgang. In de praktijk echter worden door de g.o.-programma's steeds meer eisen gesteld aan het algemene ontwikkelingsbeleid van de nationale regeringen der ontwikkelingslanden. Deze eisen zijn tweeërlei van aard. Enerzijds worden er door de organen, die direct verantwoordelijk zijn voor de g.o.-programma's, méér middelen gevraagd voor de uitbreiding en intensivering van deze programma's. Hierbij moet ermede rekening worden gehouden, dat deze regeringen in de meeste gevallen tóch al met een groot gebrek aan middelen te kampen hebben. Anderzijds ervaren deze regeringen de gevolgen, die deze programma's feitelijk reeds hebben voor de nationale ontwikkelingsproblematiek. Deze gevolgen krijgen met name gestalte in nieuwe (of toenemende) aspiraties van de door de

g.o.-programma's "bewerkte" bevolkingsgroepen, ten aanzien van het algemene ontwikkelingsbeleid, dat door de nationale regeringen gevoerd wordt: het wordt steeds moeilijker voor deze regeringen, om géén of een "eigen" ontwikkelingsbeleid te voeren, zónder rekening te houden met de wensen van de bevolking.

Een en ander heeft als logische consequentie, dat deze regeringen zich afvragen, hoe een nationaal g.o.-beleid het meest adequaat georganiseerd moet worden, alsook hoe dit beleid ingepast dient te zijn in het algemene overheidsbeleid.

De behandeling van de eerder gegeven kernvraag wordt bemoeilijkt, doordat er geen duidelijk beeld bestaat van de eigenheid van gemeenschapsontwikkeling, alsook van de functie van dit proces voor de totale ontwikkelingsproblematiek. Deze onduidelijkheid hangt samen met de diverse interpretaties van de ontwikkelingsproblematiek, die vanuit de verschillende wetenschappelijke gezichtspunten, danwel op basis van specifieke groepsbelangen, gegeven worden. Vandaar dan ook dat het noodzakelijk is om in deze studie eveneens aandacht te geven aan déze onderdelen van de theorie.

Deze studie beperkt zich echter niet tot theorie. Daarnaast wordt er een practijksituatie besproken, namelijk de ontwikkelingsproblematiek van Columbia, en het in dit land georganiseerde g.o.-programma. De bedoeling hiervan is, enerzijds, om een illustratie te geven van de theorie, anderzijds, om met behulp van deze theorie een oordeel uit te spreken over een practijksituatie.

In hoofdstuk II van deze studie wordt aandacht gegeven aan het referentiekader van de gemeenschapsontwikkeling, nl. de ontwikkelingsproblematiek. Daarbij worden drie fundamentele aspecten van deze problematiek besproken. Deze worden ge-

illustreerd met een globale karakterisering van de Columbiaanse problematiek. De theorie van dit hoofdstuk is gebaseerd op de eigen ervaringen van de auteur van deze studie, en tevens op literatuur die direct betrekking heeft op de ontwikkelingsproblematiek in het algemeen.

Hoofdstuk III behandelt de theorie van gemeenschapsontwikkeling. Hier wordt allereerst een karakterisering gegeven van dit proces. Daarbij wordt onder andere nagegaan welke de relatie is tussen dit proces en het referentiekader zoals dat in hoofdstuk II is besproken. Daarnaast wordt aandacht gegeven aan de bevordering van dit proces door middel van g.o.-programma's. Dit onderdeel beperkt zich tot de algemene beleidsaspecten. Dit betekent dat een belangrijk onderdeel van de theorie, namelijk dat wat betrekking heeft op de technologie (het geheel van technieken ter bevordering van gemeenschapsontwikkeling) buiten beschouwing blijft. De literatuur waarvan bij dit hoofdstuk gebruik wordt gemaakt, beperkt zich tot de literatuur over gemeenschapsontwikkeling.

In hoofdstuk IV tenslotte, wordt getracht de in hoofdstuk III ontwikkelde gedachten te gebruiken voor een analyse en evaluatie van het g.o.-beleid in Columbia. Dit hoofdstuk is voor een groot deel gebaseerd op de ervaringen van de auteur van deze studie met het Columbiaanse nationale g.o.-programma. Tevens is gebruik gemaakt van diverse rapporten en andere informatiebronnen die betrekking hebben op de bevordering van de gemeenschapsontwikkeling in Columbia.

Aan deze studie is geen algemene samenvatting toegevoegd. Hoofdstuk II heeft al te zeer een samenvattend karakter. Voor wat betreft de hoofdstukken III en IV kan verwezen worden naar de respectievelijke paragrafen 4.

VERMELDE LITERATUUR

- C.J.L. Bertholet Het Ontwikkelingsprobleem in
 Sociaal Perspectief. Tilburg, 1965,
 Katholieke Hogeschool.
- M. van Beugen Sociale Technologie. Assen, 1968,
 Van Gorcum.
 Community Development, a Handbook.
 London, 1960, H.M.S.O.
- T.T. ten Have Sociale Pedagogiek - Een Poging
 tot Omschrijving en Plaatsbepaling.
 Groningen, 1961, Wolters.
- G. Hendriks Community Development in Highly
 Developed Countries. Den Haag,
 1960, Min. van Maatschappelijk
 Werk (stencil).
- J.D. Mezirow Dynamics of Community Development.
 New York, 1963, The Scarecrow
 Press Inc.

HOOFDSTUK II DE ONTWIKKELINGSPROBLEMATIEK

1. INLEIDING

Dit hoofdstuk heeft twee hoofdbestanddelen. Onder 2 zal, na een nadere aanduiding van wat in deze studie wordt bedoeld met het begrip "ontwikkeling", een analyse gegeven worden van een drietal fundamentele aspecten van de ontwikkelingsproblematiek: het diversiteitsaspect, het interdependentie-aspect, en het totaliteitsaspect. Het onderkennen van deze aspecten wordt van belang geacht voor het verstaan van de g.o.-theorie. Daarbij zal een summiere typering worden gegeven van de Columbiaanse problematiek. De bedoeling hiervan is, de theoretische analyse te illustreren, alsook het feitelijke referentiekader van het Columbiaanse g.o.-programma aan te geven.

Onder 3.1 zal nader worden ingegaan op het begrip "ontwikkelingsactiviteit". Hiermede wordt gestreefd naar een verruiming van het begrippenapparaat, hetgeen van belang is voor de andere hoofdstukken van deze studie. Ten dele komen deze begrippen reeds terug bij de globale inventarisatie van de ontwikkelingsactiviteiten in Columbia (zie onder 3.2). Met deze inventarisatie wordt er naar gestreefd de bespreking van het Columbiaanse g.o.-programma te vergemakkelijken.

Aan dit hoofdstuk is geen samenvatting toegevoegd, omdat het hoofdstuk zelf al te zeer een samenvattend karakter heeft!

Voor wat Columbia betreft, is dit hoofdstuk gebaseerd op literatuurstudie, en op de eigen ervaringen van de auteur. Het is goed hierbij aan te tekenen, dat vooral sinds de tweede wereldoorlog een vloed van publicaties over Columbia en zijn ontwikkelingsproblemen is ontstaan. Weinig ontwikkelingslanden kunnen terugvallen op een dergelijke hoeveelheid beschikbaar

materiaal. Daarbij geldt echter, dat er door verschillende omstandigheden grote manko's zijn wat betreft statistisch materiaal van zeer recente aard. Zo zijn bijvoorbeeld de resultaten van de veelbelovende volkstelling van 1964 slechts in zeer beperkte mate beschikbaar gekomen. Dit geldt ook voor gegevens van algemeen economische aard. Desalniettemin wordt deze onvolledigheid niet als een te grote beperking gezien voor de nu volgende typering.

Zoals reeds eerder is vermeld zal als casus van deze studie Columbia gehanteerd worden. Nu staat deze samenleving natuurlijk niet op zichzelf vanwege de (snel toenemende) relaties met het buitenland, welke als zodanig ook de ontwikkelingsproblematiek van dit land mede bepalen. Aan deze relaties zal echter in deze studie geen bijzondere aandacht worden besteed. Immers uiteindelijk houdt deze zich bezig met de vraagstukken van een nationaal gemeenschapsontwikkelingsprogramma, dat zich als zodanig niet op het internationale vlak beweegt noch onderdeel vormt van een internationaal programma.

2. ONTWIKKELINGSPROBLEMATIEK

Alvorens nader in te gaan op het begrip ontwikkelingsproblematiek is vereist aan te geven hoe de begrippen "ontwikkeling" en "ontwikkelingsprobleem" zullen worden verstaan. Met "ontwikkeling" zal worden bedoeld een, zoals Behrendt (blz. 130) het uitdrukt, "verbetering van een bestaande toestand". In de nu voorliggende studie zal dit begrip in zeer algemene zin worden gehanteerd. Het zal, met andere woorden, betrekking kunnen hebben op iedere verbetering ten aanzien van welk aspect van het menselijk leven dan ook. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat er van verbetering sprake is voorzover betrokkenen die mening zijn toegedaan. Dit betekent dat ontwikkeling niet volledig objectiveerbaar is.¹⁾

Het begrip ontwikkeling is niet synoniem met het begrip verandering. Uiteraard is ontwikkeling een dynamisch begrip,

met andere woorden houdt verandering in. Een verandering is slechts ontwikkeling wanneer er inderdaad sprake is van verbetering. Daarbij kan deze verandering van kwalitatieve aard zijn maar ook kwantitatief. ²⁾ Evenzeer kan deze van kortere of langdurigere aard zijn, en geleidelijk of snel verlopen. Het begrip ontwikkeling is synoniem met het begrip "ontwikkelingsproces". Het vindt zijn tegenpool in het begrip "achteruitgang". Daarnaast is hierbij de uitdrukking "stagnatie" relevant. Deze verwijst naar een toestand waarin noch van ontwikkeling noch van achteruitgang sprake is.

In samenhang met het voorafgaande zal het begrip "ontwikkelingsprobleem" betekenen, dat er ten aanzien van een bepaald, of meerdere, aspect(en) van het menselijk leven de noodzaak gevoeld wordt het verschil tussen het huidige niveau en karakter en het gewenste teniet te doen. Daar deze niveaus en karakter (zoals in het hierna volgende zal worden aangegeven) tijd en plaats gebonden zijn en niet door eenieder op dezelfde wijze worden gezien en gewaardeerd, zullen de verschillende ontwikkelingsproblemen niet overal en altijd en voor eenieder gelijk zijn.

De uitdrukking "ontwikkelingsproblematiek" wordt steeds meer gehanteerd in beschouwingen over ontwikkelingslanden. Met name is dit door Bertholet (Het ontwikkelingsprobleem, blz. 102) aan de orde gesteld; hij geeft hieraan de inhoud van "problematiek der ontwikkelingslanden". Daarentegen zal in deze studie het eerstgenoemde begrip gebruikt worden om aan te geven het geheel van ontwikkelingsproblemen van een bepaalde samenleving. Hierbij wordt gedacht aan iedere schaal van samenleven, of het nu gaat om bijvoorbeeld een locale samenleving, danwel om een regionale, een nationale, een internationale (bijvoorbeeld de ontwikkelingsproblematiek van de groep "arme" landen) en zelfs om de samenleving, die men "de wereld" noemt. Volledigheidshalve moet hierbij worden opgemerkt, dat volgens deze interpretatie ook "rijke" landen

als Nederland hun ontwikkelingsproblematiek hebben, daar ook in deze samenlevingen zich ontwikkelingsproblemen voordoen.

Bij de hierna volgende interpretatie van ontwikkelingsproblematiek zal worden uitgegaan van drie fundamentele ervaringsgegevens, namelijk:

- 2.1. in iedere samenleving kan een grote veelheid van verschillende ontwikkelingsproblemen én van verschillende wijzen van betrokken-zijn in de ontwikkelingsproblematiek worden waargenomen, een verschijnsel, dat zal worden aangeduid met de term: "diversiteitsaspect van de ontwikkelingsproblematiek";
- 2.2. zowel de verschillende ontwikkelingsproblemen, als de verschillende wijzen van betrokken-zijn (of betrokkenheden) in de ontwikkelingsproblematiek zijn onderling gerelateerd (bepalen elkaar), waarvoor de uitdrukking: "interdependentie-aspect van de ontwikkelingsproblematiek" zal worden gebruikt;
- 2.3. de ontwikkelingsproblematiek heeft betrekking op, en omvat, alle componenten van het leven van de mens, als ook alle individuen en sociale verbanden, die de samenleving vormen; dit gegeven zal worden genoemd het "totaliteitsaspect van de ontwikkelingsproblematiek".

Deze drie fundamentele aspecten van de ontwikkelingsproblematiek zullen in het hierna volgende successievelijk aandacht krijgen.

2.1. HET DIVERSITEITSASPECT VAN DE ONTWIKKELINGSPROBLEMATIEK

Zoals reeds is aangeduid manifesteert zich het diversiteitsaspect van de ontwikkelingsproblematiek in twee hoofdvormen en wel:

- 2.1.1. de diversiteit van ontwikkelingsproblemen;
- 2.1.2. de diversiteit van betrokkenen in de ontwikkelingsproblematiek.

2.1.1. De diversiteit van ontwikkelingsproblemen

Met de diversiteit van ontwikkelingsproblemen wordt bedoeld op het verschijnsel, dat in iedere samenleving zich vele verschillende ontwikkelingsproblemen voordoen, die verwijzen naar de grote verscheidenheid van componenten ³⁾ van het leven van de mens en als zodanig zijn welzijn (mede)bepalen. ⁴⁾

De laatste jaren is er in de literatuur een groeiend aantal ontwikkelingsproblemen "ontstaan", in die zin, dat men is gaan inzien, dat het steeds moeilijker wordt om al die factoren, die bij het welzijn van de mens een rol spelen, te onderkennen. Vanuit het gezichtspunt van de economische theorie is hieraan aandacht gegeven door bijvoorbeeld Janssen, (Events and Trends), maar ook vanuit andere wetenschappen wordt dit steeds meer ingezien. ⁵⁾ Het U.N. Research Institute for Social Development te Genève verdient hier speciale vermelding, gezien het vele belangwekkende werk, dat binnen dit instituut in de korte tijd van zijn bestaan ten aanzien van deze kwestie is verricht of wat men daar in de nabije toekomst hoopt te realiseren.

Mede gezien de huidige stand van "de" wetenschap is het een hachelijke zaak om op enigerlei wijze de vele verschillende ontwikkelingsproblemen te groeperen. Desalniettemin is dit voor het verstaan van dit betoog alsook voor een beschrijving van de Columbiaanse ontwikkelingsproblematiek noodzakelijk. Hierbij moet echter worden benadrukt, dat met de volgende groeperingen niet wordt gepretendeerd een ideale ordening aan te geven noch alle ontwikkelingsproblemen te vermelden. Deze indeling is slechts om praktische redenen gekozen; in de "praktijk" van het ontwikkelingswerk kan men deze terugvinden, bijvoorbeeld in publicaties van de Verenigde Naties.

Zo kan men de volgende groeperingen van ontwikkelingsproblemen c.q. componenten van het leven van de mens onderscheiden:

- 2.1.1.1. de groep van componenten, die men binnen de terminologie van de Verenigde Naties de "levensomstandigheden" noemt en die verwijzen naar de bereikte en gewenste levensniveaus (UNO, Report on International Definition). Als zodanig worden in een herziening van het eerste hierop betrekking hebbende V.N.-rapport de volgende onderscheiden: gezondheid, voeding, onderwijs, werkgelegenheid en werkomstandigheden, huisvesting, sociale zekerheid, kleding, recreatie en menselijke vrijheden; ⁶⁾
- 2.1.1.2. de groep van "economische" problemen, ofwel de problemen van de schaarste verhoudingen;
- 2.1.1.3. de groep van "sociale" componenten, zoals die (in de analitische betekenis van het woord "sociaal") globaal worden aangegeven door Ponsioen (General Theory, blz. 17-18) en betrekking hebben op het denken, handelen en voelen van mensen in hun relaties tot andere mensen. ⁷⁾

Voor wat betreft de Columbiaanse ontwikkelingsproblemen kan het volgende dienen als een globale schets.

2.1.1.1. De levensomstandigheden in Columbia

Algemeen

In tabel 1 zijn enkele indicatoren opgenomen die een indruk geven van de aard van een aantal der levensomstandigheden in Columbia, in vergelijking met die van andere delen van de wereld. Uiteraard mogen aan deze indicatoren geen nauwkeurige conclusies worden verbonden daar zij voor een deel berusten op schattingen en andere vormen van onvolledige statistische verzameling. ⁸⁾ In het algemeen kan echter gesteld worden dat Columbia niet tot de armste der ontwikkelingslanden gerekend kan worden (althoewel Columbia duidelijk tot de groep "arme" landen behoort, wanneer men de Columbiaanse cijfers vergelijkt met die betreffende Noord-Amerika, Europa en Oceanië). Dit

TABEL 1. INDICATOREN BETREFFENDE ENKELE LEVENSSOMSTANDIGHEDEN VAN COLUMBIA EN VAN ENKELE DELEN DER WERELD (rond 1960)

	Inkomen per hoofd (U.S. \$)	GEZONDHEID				VOEDING		ONDERWIJS						HUISVESTING		
		Levensverwach- ting bij geboorte	Kindersterfte- graad	Aantallen artsen per 10.000 inw.	Aantallen zieken- huisbedden per 10.000 inw.	Gemiddeld dag- calorieënver- bruik	Gemiddeld dag- proteïne ver- bruik (grammen)	% volwassen analfabeten	Graad school- bezoek L.O.	Graad school- bezoek M.O.	Graad school- bezoek H.O.	Graad school- bezoek techn. H.O.	Leerling - leraar verhouding L.O.	Aantal bewoners per kamer	% woningen met waterleiding	% woningen met electriciteit
Columbia	287	44.0	89.6	4.3	2.6	2200	48	38	28	7	11	4.0	39	2.0	28	25.5
Noord-Amerika	2718	67.1	25.5	13.2	9.3	3118	92	3	88	70	83	19	30	0.7	92	96
Oceanië	1297	67.0	20.1	11.6	11.1	3219	94	4	79	73	81	18	31	0.7	85	87
West-Europa	1195	67.3	25.2	11.5	10.1	3067	88	3	70	74	35	10	29	0.9	75	93
Communistisch Europa	722	63.6	37.0	25.9	7.7	2843	80	6	69	28	86	30	25	1.5	44	85
Zuid-Europa	406	58.8	73.9	10.2	4.9	2787	83	26	58	32	34	6	36	1.2	31	59
Zuid-Amerika	320	45.3	123.6	5.8	3.3	2570	68	42	38	11	24	3	33	2.3	30	34
Midden-Amerika	278	41.7	75.8	5.1	6.9	2267	63	47	37	5	19	3	43	2.5	46	50.7
Arabishe wereld	142	49.9	79.7	1.7	-	2259	67	77	31	14	15	2	38	-	-	-
Verre Oosten	114	47.9	108.4	2.1	-	2043	56	58	34	34	26	6	39	-	-	-
Afrika ten zuiden van de Sahara	134	37.8*	118.5	1.4	-	2294	60	76	28	6	1.8	0.4	41	-	-	-

Bronnen: Voor de gegevens betreffende Columbia zie: C.Bertholet, B. Evers: Measuring Socio-Economic Development. Tilburg, 1965, Institute for Development Problems, appendix I D.

Voor verdere gegevens zie : C. Bertholet: Het ontwikkelingsprobleem in Sociaal Perspectief. Tilburg, 1965, Katholieke Hogeschool, tabel 1, pag. 115 e.v.. Deze laatste gegevens betreffen gemiddelden gewogen naar bevolkingsgrootte.

* Gecorrigeerd gegeven, na consultatie van het oorspronkelijke cijfermateriaal opgenomen in de studie van Bertholet-Evers.

geldt met name wat betreft het inkomen per hoofd van de bevolking, dat gezien kan worden als een algemene indicator van het levensniveau.

Dit gemiddelde inkomen neemt, reëel, slechts zeer langzaam toe. In de periode 1950-1955 was deze toename gemiddeld 2,3% per jaar, gedurende 1955-1960: 0,5% per jaar, en van 1960-1966: 1,3% per jaar (CEPAL, La Economía; UNO, Economic Survey, blz. 17). Het is echter de vraag in hoeverre deze toename een reële welvaartsverbetering van de grote massa der bevolking indiceert. Volgens de commissie Taylor (tabel blz. 225) verkreeg in 1961: $\pm 65\%$ van de beroepsbevolking (het armste deel) slechts $\pm 26\%$ van het nationaal inkomen, terwijl $\pm 10\%$ (het rijkste deel) beschikte over $\pm 41\%$ van het nationaal inkomen. Daarbij komt dat er sprake is van een groeiende inkomensongelijkheid, zoals onder 2.1.1.2. zal worden aangegeven.

Ook in vergelijking met de andere ontwikkelingslanden kunnen de Columbiaanse ontwikkelingsproblemen zeker ernstig genoemd worden, wanneer men de indicatoren betreffende gezondheid, voeding, onderwijs en huisvesting beziet.

Gezondheid

In het algemeen verbetert de gezondheidstoestand van de Columbiaanse bevolking. In 1938 was het sterftecijfer: $\pm 17\%$, in 1945: $\pm 16\%$, en in 1961: $\pm 12\%$ (zie: Le Bret, blz. 22; Patiño, blz. 480). De kindersterftegraad daalde van $\pm 160\%$ in 1939 tot $\pm 104\%$ in 1956, en tot $\pm 90\%$ in 1961 (Patiño, blz. 482). Tegelijkertijd kan het gemiddelde gezondheidsniveau in Columbia nog als zeer laag beschouwd worden. Hierbij zijn als belangrijke factoren van betekenis:

- a. het grote gebrek aan goede sanitaire voorzieningen;
- b. de gebrekkige voeding;
- c. onvoldoende medische voorzieningen;
- d. onwetendheid en traditionele gebruiken bij de grote massa van de bevolking (zie: Patiño; Gutierrez de Pineda).

Voeding

Blijkens een aantal jaren geleden uitgevoerd onderzoek van het Columbiaanse Nationaal Instituut voor de Voeding vertoonde 90% van de kinderen, die, om welke reden dan ook, waren opgenomen in ziekenhuizen, tekenen van kwantitatieve en kwalitatieve ondervoeding. De ondervoeding wordt gezien als een van de meest belangrijke oorzaken van het lage gezondheidsniveau en met name van de kindersterfte (zie: DAPLAN, Informe 1961-1963, blz. 254-257).

De belangrijkste factoren, die het lage voedingsniveau veroorzaken, zijn de volgende:

- a. schaarste aan essentiële voedingsmiddelen ⁹⁾;
- b. gebrekkige koopkracht van de bevolking;
- c. onwetendheid onder de bevolking ten aanzien van de voedingswaarde van de verschillende voedingsmiddelen. (Patiño, blz. 485).

Onderwijs

Alhoewel er verbeteringen aanwijsbaar zijn, is de onderwijs-situatie nog zeer slecht. In 1938 was 44,1% van de volwassen bevolking analfabeet, en in 1963: 37,2%. In deze zelfde periode echter is het totale aantal volwassen analfabeten met 45% toegenomen (Bernal e.a., blz. 100). De deelname aan het lager onderwijs is in de periode 1951-1961 met 106% toegenomen. Dit betekent dat van de kinderen in de leeftijdsgroep 6 t/m 11 jaar, in 1951: 45% was ingeschreven in lagere scholen, en in 1961: 65% (Bernal e.a., blz. 113-114). Ondanks deze toename is de deelname nog vrij laag, vooral wanneer men de UNESCO-maatstaven hanteert voor de bepaling van de schoolgaande jeugd, namelijk 5 t/m 14 jaar, hetgeen de in tabel 1 vermelde deelnemingsgraad van 28% verklaart. Ook de deelname aan het middelbaar onderwijs is sterk toegenomen, namelijk met meer dan 100% in de periode 1953-1962. Echter, het grootste deel (nl. 56%) van deze studenten neemt deel

aan het algemeen middelbaar onderwijs, terwijl de deelname aan de diverse vormen van middelbaar beroepsonderwijs, met name technisch onderwijs, laag is (Bernal e.a., blz. 128). De deelname aan het hoger onderwijs is nog zeer laag (zie tabel 1), met name in het technisch onderwijs. Deze deelname is echter eveneens sterk toegenomen, namelijk met 169% in de periode 1951-1962 (Bernal e.a., blz. 151). Hiermede direct samenhangende problemen zijn die van het schoolverzuim, het gebrek aan gekwalificeerd onderwijzend personeel, aan gebouwen, installaties en instrumenten, maar ook: monopolisering van het onderwijs door de leidende klasse van het land, en de afwezigheid van een grotere openheid en doelgerichtheid van de nationale onderwijspolitiek ten aanzien van de veranderende waarden in de samenleving en de nieuwe en dringende eisen, die aan het onderwijs gesteld worden juist ter oplossing van de andere ontwikkelingsproblemen (zie: Bernal e.a.; Lebrete; DAPLAN, Informe 1961-1963).

Huisvesting

De ernst van de huisvestingssituatie moge blijken uit het feit, dat volgens de berekeningen van de ECLA in 1960 bijna 60% van de totale woningvoorraad (2.220.000 woningen) als onbewoonbaar moest worden beschouwd. Volgens andere bronnen woonde in 1962 ruim 30% van het totale aantal gezinnen van vierenzestig steden en dorpen in totaal onaanvaardbare woningen. Tevens is gebleken, dat in deze situatie geen substantiële verbetering is ingetreden.

Om enigermate de aard van de behuizing te bepalen, zijn de volgende gegevens van belang:

aantal inwoners per kamer: 2;

woningen zonder waterleiding: 71,2% van het totaal;

woningen zonder toilet : 67,5% van het totaal;

woningen zonder bad : 80,6% van het totaal;

woningen met aarden vloer : 60,0% van het totaal.

Als belangrijkste oorzakelijke factoren kunnen de volgende worden aangegeven:

- a. de snelle groei van de Columbiaanse bevolking (ruim 3% per jaar) en de sterke trek naar de stad;
- b. afwezigheid van voldoende koopkracht bij de grote massa der bevolking;
- c. de zeer dure grond in de steden;
- d. teveel voorkeur voor ééngezinswoningen;
- e. gebrekkige bouwmethoden;
- f. schaarste op de kapitaalmarkt (zie Keune, Problemen, en de daarbij vermelde bronnen).

Werkgelegenheid

Min of meer volledige gegevens over de Columbiaanse werkgelegenheidssituatie zijn niet voorhanden. Volgens bepaalde schattingen maakt de "open" werkloosheid in het begin van de zestiger jaren 10% à 15% van de beroepsbevolking uit (Agudelo, blz. 313). De "verborgen" werkloosheid neemt nog massalere vormen aan: eveneens volgens bepaalde ruwe schattingen (Martinez, Anotaciones) is hiervan sprake bij meer dan de helft van de beroepsbevolking. In deze situatie is eerder sprake van verslechtering in plaats van verbetering. Daarentegen is er wel een dringend gebrek aan arbeidskrachten wat betreft de technische en gespecialiseerde beroepen (Martinez, Anotaciones).

2.1.1.2. De economische problemen in Columbia ¹⁰⁾

Demografische aspecten

Columbia telt momenteel (midden 1968) ongeveer 19.800.000 inwoners. Het is dus een betrekkelijk groot land, hetgeen in principe de "economies of scale" bevordert. De bevolkingsgroei is zeer sterk, namelijk $\pm 3,2\%$ per jaar, veroorzaakt door een sterk gedaald sterftecijfer, welke daling nauwelijks gecompenseerd wordt door een dalend geboortecijfer. De grote steden groeien momenteel met circa 5% à 6% per jaar, hetgeen de rela-

tieve ontvolking der rurale gebieden indiceert (Currie, Ensayos, blz. 204). De snelle bevolkingsgroei remt de verbetering van de levensomstandigheden. Beperking van deze groei zou dan ook zeer welkom zijn. Een vrijwillige geboortebeperking is van de grote massa der bevolking niet te verwachten gezien de grote armoede en onwetendheid (Currie, Accelerating, blz. 30, 39).

Natuurlijke omstandigheden

De natuurlijke omstandigheden zijn over het algemeen gunstig van aard. De verschillende klimaatsoorten maken de verbouwing van alle gewassen mogelijk. Er zijn vele mogelijkheden voor de verkrijging van goedkope elektrische energie. Eveneens zijn er overvloedige oliereserven aanwezig (Id. blz. 24, 202). Daar staat tegenover, dat onder invloed van de armoede en de onwetendheid onder de rurale bevolking, een toenemende vernietiging van hulpbronnen plaatsvindt, met name in de vorm van ontbossing en erosie (Id. blz. 187). De topografie maakt in het algemeen het vervoer moeilijk en kostbaar. Er heeft echter gedurende de laatste jaren een dusdanige uitbreiding van het auto- en spoorwegennet plaatsgevonden, dat er momenteel zelfs sprake is van overcapaciteit, gezien de intensiteit van het gebruik van deze wegen (Id. blz. 198, 202).

Economische structuur in het algemeen

Zoals uit tabel 2 is af te leiden, wordt een steeds groter deel van het nationaal product gevormd in met name de industrie en in de dienstensector. Daarentegen neemt de relatieve bijdrage van de agrarische sector steeds meer af.

Tabel 2: Oorsprong (in %) van het bruto nationaal product,
naar sectoren (1952-1965)

	1952	1965 ^{b)}
Agrarische sector ^{a)}	37,7%	30,7%
Mijnbouw	3,6%	3,8%
Industrie	14,9%	19,2%
Bouwnijverheid	2,5%	2,7%
Diensten	41,3%	43,6%
Totaal	100,0%	100,0%

Bron: Overseas Business Reports, July 1966, blz. 6, tabel 1.

a) Incl. visserij, jacht en bosbouw.

b) Voorlopige cijfers.

In dezelfde periode 1952-1965 groeide het bruto nationaal product jaarlijks met gemiddeld 4,5%. Dit betekent een langzame groei, vooral ook omdat de totale bevolkingsgroei ruim 3% per jaar bedraagt, waardoor de groei van het nationaal product per hoofd van de bevolking jaarlijks slechts $\pm 1,5\%$ is. De snelst groeiende sector is de industrie, namelijk met 6,6% per jaar. Dit laatste groeicijfer is echter laag; de werkgelegenheid in de industrie is in de periode 1953-1965 gemiddeld met slechts 2,6% toegenomen, een toename die achter blijft bij de bevolkingsgroei. De productie in de sectoren mijnbouw, en bouwnijverheid groeide in de periode 1952-1965 met 5,1% per jaar. De dienstensector groeide met 4,9% per jaar, de landbouw met 2,9% per jaar. ¹¹⁾

Sinds 1951 is een groter deel van de beroepsbevolking werkzaam in de industrie, de bouwnijverheid en de dienstensector. Daarentegen neemt ook wat dit betreft de agrarische sector in belang af, hetgeen niet wegneemt dat deze sector nog steeds de belangrijkste plaats inneemt (zie tabel 3).

Tabel 3: Spreiding (in %) van de beroepsbevolking naar sectoren (1951-1961)

	1951	1961
Primaire sector ^{a)}	55,8%	46,5%
Secundaire sector ^{b)}	16,0%	19,6% ^{d)}
Tertiaire sector ^{c)}	28,2%	33,9%
Totaal	100,0%	100,0%

Bron: DAPLAN, Informe al Congreso 1961-1963, blz. 228.

a) Agrarische sector en mijnbouw.

b) Industrie en bouwnijverheid.

c) Diensten.

d) Sinds 1961 is dit aandeel lichtelijk dalende, doordat gedurende deze laatste jaren de werkgelegenheid in de industrie langzamer groeit dan de totale beroepsbevolking.

Er is sprake van een grote en groeiende inkomensongelijkheid (zie o.a. Taylor, blz. 1-2, 221 e.v.) niet alleen tussen de (grond- en kapitaal-)bezittende en de niet bezittende klasse, doch ook tussen de georganiseerde urbane arbeiders enerzijds en de niet-georganiseerde arbeiders en rurale bevolking anderzijds (Currie, Accelerating, blz. 25). De eerste vorm van ongelijkheid wordt steeds groter onder invloed van de inflatie ¹²⁾ en een in feite nauwelijks progressief belastingsysteem. ¹³⁾ De tweede vorm van ongelijkheid neemt eveneens toe door de inflatie, met name door de loon- en prijsspiraal, die door de georganiseerde industriële arbeiders wordt veroorzaakt, aan hen ten goede komt en ten koste gaat van de grote massa der bevolking door de sterk stijgende kosten van levensonderhoud. De ongelijkheid in inkomens resulteert niet in meer binnenlandse besparingen, doch vooral in ongelijke consumptie, evenals in een inadequaat gebruik van deviezen (invoer van luxe goederen, persoonlijke uitgaven in het buitenland, kapitaalvlucht). (Currie, Accelerating blz. 26-27).

Dit alles vormt op zich een belemmering voor de uitbreiding van de werkgelegenheid. Immers, allereerst bevordert het de toepassing van de kapitaalintensieve technieken, gezien de duurder wordende industriële arbeid, hetgeen op zijn beurt de invoer van kapitaalgoederen extra bevordert (Id. blz. 27-28). Daarnaast echter belemmert het een verdergaande industrialisatie, daar de effectieve vraag naar industriële producten, die uiteindelijk slechts door de rijkere klassen kan worden opgebracht, bevredigd kan worden met een relatief klein productie-apparaat ¹⁴⁾, eveneens met alle gevolgen van dien voor de werkgelegenheid. Een zeer groot deel van de bevolking leeft op het "subsistence"-niveau, met andere woorden, de actuele effectieve vraag naar (industriële) consumptiegoederen is veel kleiner dan de potentiële (Id. blz. 46). Van groot belang is het feit, dat de industrie en het bankwezen beheerst worden door enkelen. (Blijkens een onderzoek van een Columbiaans regeringsbureau was in 1959: 55,93% van de aandelen in Columbiaanse vennootschappen in handen van 411 aandeelhouders, dat wil zeggen 0,16% van het totale aantal aandeelhouders. Zie Taylor, tabel A-1, blz. 245). In deze sectoren vinden de grootste productiviteitsstijgingen plaats, die echter (via eventuele prijsdalingen dan wel verbetering of uitbreiding van de dienstverleningen) niet ten goede komen aan de consument c.q. het grootste deel van de bevolking, doch aan de kapitaalverschaffers, de bedrijfsleiding en de georganiseerde arbeiders (Currie, blz. 193). Ook hierdoor neemt de ongelijkheid toe.

In het algemeen is er sprake van een onaangepaste allocatie van productiemiddelen. In de private sector is er sprake van te weinig arbeidsverdeling en specialisatie (met name in de landbouw doch ook in de kleinindustrie) en worden teveel productiemiddelen aangewend voor de bevrediging van de behoeften van enkelen. In de publieke sector onder andere door verkeerde berekeningen, door regionalisme en andere politieke invloeden, de gebrekkige overheidsadministratie, de overvloed

aan overheids- en buitenlandse hulpverleningsinstanties, die niet onderworpen zijn aan een gecoördineerde politiek, enz. (Id. blz. 47; 200).

Andere algemene oorzaken van lage productiviteit zijn: de frequente loononderhandelingen (gevolg van de chronische inflatie), die geregeld werkonderbrekingen met zich meebrengen; de tussenhandel, waarin veel verborgen werkloosheid is gelocaliseerd; het grote aantal bewakers, vereist vanwege de groeiende onveiligheid, het lage onderwijs- en gezondheidsniveau, etc. (Id. blz. 54-55).

De uitvoer bestaat voor het overgrote deel uit koffie. De opbrengsten hiervan zijn onvoldoende en sterk wisselend. De uitvoer van andere producten, alsook de vestiging van invoer- vervangende industrieën nemen toe, maar nog in zeer onvoldoende mate om de betalingsbalans gezonder te maken. Men geeft teveel aandacht aan de verkrijging van buitenlandse leningen om de invoer te financieren, waarbij men de terugbetalingsverplichtingen onderschat (Id. blz. 189-190).

De agrarische sector

De agrarische sector wordt gekenmerkt door de tegenstelling tussen grootgrondbezit en kleingrondbezit. Het overgrote deel van de boeren (nl. 87%) is grondeigenaar (Taylor, blz. 113). Echter 50,2% van het totale aantal boeren, beschikt over bedrijven van minder dan 3 hectaren, hetgeen 2,5% van het totale in productie genomen grondareaal uitmaakt. Daarentegen beschikt 0,2% van het totale aantal boeren over bedrijven van meer dan 1000 hectaren, deze bedrijven beslaan 30,4% van het genoemde grondareaal. (Zie Adams, blz. 85). ¹⁵⁾ Ruim 1/3 van de productiegronden, namelijk het grootgrondbezit is in handen van zogenaamde "absentee-landowners". (Adams, blz. 82).

In de vijftiger jaren heeft er met name op de grote boerderijen een belangrijke productiviteitsverbetering plaatsgevonden, onder invloed van de grote technische vooruitgang (met name veel mechanisatie), en de uitbreiding en verbetering van het wegennet. Hierdoor is de toename van de agrarische productie vooral op de grote bedrijven gerealiseerd (Currie, Accelerating, blz. 154-155). De kleine boeren hebben in veel mindere mate kunnen profiteren van de mogelijkheden tot productiviteitsstijging, door hun gebrek aan gronden en aan kapitaal. Hierdoor zijn zij in een steeds ongunstiger concurrentiepositie ten opzichte van de grote boeren geraakt. Dit dwingt hen steeds meer tot "subsistence-farming". Het hieraan inherente gebrek aan specialisatie impliceert inframarginale productiviteit.¹⁶⁾ Tevens blijft daardoor de rurale arbeid zeer goedkoop hetgeen verdere mechanisering van de agrarische productie afremt. (Id. blz. 155-157). Daarnaast wordt een verdere productiviteitsstijging afgeremd door de sterk toegenomen onveiligheid in de rurale streken (criminaliteit en politiek-militaire rebellie), mede veroorzaakt door de grote armoede en de groeiende ongelijkheid (Id. blz. 159).

De ondervoeding is het grootst bij de kleine boeren en bij de arme klassen in de steden. Dit is niet zozeer een gevolg van ontoereikende productiemogelijkheden¹⁷⁾, doch veeleer een gebrek aan inkomen bij die groepen in de steden, en het gebrek aan grond bij de "subsistence-farmers" (Id. blz. 160).

De industrie

Zoals reeds is aangegeven wordt de groei van de industriële sector, in termen van toename van de productie en uitbreiding der werkgelegenheid, mede afgeremd door de ongelijkheid, die enerzijds de effectieve vraag naar industriële goederen klein houdt, anderzijds stimuleert tot arbeidsbesparende technieken. Daarnaast is hierbij van belang de gebrekkige invoercapaciteit.

Ten dele is er sprake van een overcapaciteit in de industrie, in die zin, dat de beschikbare kapitaalgoederenvoorraad (behalve in de textielindustrie) onvoldoende wordt gebruikt (Id. blz. 54). Hierop zijn de volgende factoren van invloed, naast de factor ongelijkheid (zie Currie, Accelerating, blz. 54, 188, en Ensayos, blz. 193-195):

- a. door de vele vrije dagen, ook in de steden, is het "arbeidsjaar" vrij kort, namelijk gemiddeld 220 werkdagen per jaar;
- b. over het algemeen werkt men met het "éénploegen-stelsel" (met uitzondering van de textielindustrie). De arbeidswetgeving belemmert een verdere toepassing van het drieploegenstelsel door de eis 35% extra loon uit te betalen voor nachtwerk;
- c. andere belemmeringen zijn: de electriciteitsvoorziening (vooral in de avonduren onvoldoende), het tekort aan cement (van belang voor de bouwnijverheid) en het tekort aan transportmiddelen;
- d. er is overcapaciteit gecreëerd vanwege toekomstverwachtingen, en door fusies.

Deze overcapaciteit (die uiteraard veelal niet te vermijden is), vormt echter ook een gunstige factor. Hierdoor zou de industriële productie (en dus ook de werkgelegenheid) aanmerkelijk kunnen worden uitgebreid door een intensiever gebruik van de kapitaalgoederenvoorraad, onder voorwaarde, van opheffing van bepaalde "bottle-necks", en van een groeiende effectieve vraag naar industriële producten, e.d. (Currie, Ensayos, blz. 214).

2.1.1.3. De sociale problemen van Columbia

Ook van de sociale aspecten van de Columbiaanse ontwikkelingsproblematiek kan in het bestek van deze studie slechts een zeer rudimentaire en derhalve onvolledige en generaliserende schets gegeven worden.

In de sociale karakteristieken van Columbia zijn momenteel ingrijpende veranderingen waar te nemen, wier aard en invloed niet precies zijn aan te geven. Tot de meest belangrijke van deze processen van sociale verandering behoren de volgende:

Communicatiewezen

Voor al sinds de tweede wereldoorlog heeft er een revolutie plaatsgevonden in het communicatiewezen, als gevolg onder andere van de sterk toegenomen vervoersmogelijkheden (spoorweg-, autoweg- en luchtverbindingen), de vele nieuwe nationale en regionale radiostations (vergezeld van een grote toevloed van vooral transistorradio's), de snelle groei van de krantencirculatie en de uitbreiding van het onderwijsstelsel. Het zou onverantwoord zijn om de implicaties hiervan te onderschatten voor wat betreft het doorbreken van het locale dan wel regionale en nationale isolement (zie o.a. Fals, El Hombre, blz. 40).

Urbanisatie

Het proces van verstedelijking kent in Columbia twee hoofdvormen. De eerste en meest bekende manifesteert zich in een snel groeiende "trek naar de stad", met als gevolgen: zeer expansieve steden en relatieve ontvolking van de rurale woongebieden (zie o.a. de Lannoy, Perez, blz. 72 e.v.).

De hieraan inherente "verstedelijking van de samenlevingsvormen" komt in toenemende mate ook voor in de rurale gebieden onder invloed van de communicatie, en kan als tweede vorm van urbanisatie worden aangemerkt (Torres, La Violencia, blz. 103-104).

Industrialisatie

Ook de (langzaam) toenemende industrialisatie (waarop reeds eerder is gewezen) moet als proces van sociale verandering

belangrijke betekenis worden toegekend, vanwege haar invloeden op gezinsleven, werkgewoonten, waardesystemen, enz. (zie de Lannoy, Perez, blz. 131 e.v.).

De "violencia"

Een proces, dat Columbia met name sinds 1948 heeft gekarakteriseerd, wordt de "violencia" ("geweldpleging") genoemd. Als een gewapende strijd tussen de twee grote politieke partijen (de liberale partij en de conservatieve partij) en hun respectievelijke aanhangers heeft het snel om zich heen gegrepen (vooral in de dichtst bevolkte "departementen"), veel dodelijke slachtoffers geëist (tussen 1948 en 1962 naar schatting 200.000 doden), veel vernield en beschadigd en in het algemeen de binnenlandse migratie ten sterkste bevorderd. Alhoewel haar directe invloed in de rurale gebieden, mede ten gevolge van effectieve militaire campagnes, gedurende de laatste jaren is afgenomen, treedt zij nog steeds op (in toenemende mate ook in de steden), echter niet als een strijd tussen genoemde politieke partijen, maar als crimineel banditisme, dan wel als gewapende opstand tegen het huidige regeringssysteem. Voor velen is de "violencia" in Columbia de belangrijkste motor van de sociale verandering. Haar voortdurend bestaan wordt vooral veroorzaakt door de grote armoede, de ongelijkheid en de frustratiegevoelens ten opzichte van de traditionele elite (zie, met name, Guzmán e.a.).

Overheidsactiviteiten

Met name sinds 1958 (ná het sluiten van het basisaccord tussen de twee grote politieke partijen en de grondwetsherziening) heeft de publieke overheid zich tot de bevolking gewend met plannen voor grootscheepse ontwikkelingsprogramma's en structurele hervormingen en de hieraan inherente denkbeelden over welvaart, ontwikkeling en samenleving: speciaal de propaganda en publiciteit rond programma's als pacificatie, landhervorming,

huizenbouw, gezondheid, onderwijs en gemeenschapsontwikkeling hebben diepgaande invloeden uitgeoefend op de aspiraties en het waardepatroon van de grote massa. In de praktijk echter zijn de concrete realisaties van deze programma's achtergebleven bij de genoemde sociale invloeden.

Voornoemde processen maken het moeilijk Columbia in sociaal opzicht te typeren, tenzij als een samenleving in versnelde sociale verandering. Desalniettemin is een (rudimentaire) structurele sociale karakterisering vereist.

Stratificatie

Nog steeds kan men vrij scherp omlijnde sociale "strata" waarnemen in Columbia. Men kan zich daarbij echter afvragen of hierbij niet veeleer van "kasten" in plaats van "klassen" gesproken kan worden. Het bestaan van klassen veronderstelt immers een klassebewustzijn. Dit laatste is vooral in de lagere strata nog minimaal, maar snel groeiend, hetgeen in de toekomst meerdere klasseconflicten tot gevolg kan hebben. Mede hierom wordt het steeds meer verantwoord van klassen te spreken, waarbij de volgende kunnen worden onderscheiden:

elite	(te onderscheiden in grootgrondbezitters en urbane elite);
middenklasse	(urbaan en ruraal);
lage klassen	(urbaan en ruraal).

Daarbij maken de lage klassen het overgrote deel van de bevolking uit met daarnaast een zeer kleine middenklasse en een (kwantitatief) minimale hoge klasse, ofwel elite. De relaties tussen hoge, midden en lage klassen zijn nog overwegend van feodale aard. Hieraan is inherent het probleem van het gebrek aan authentieke leiders, die representatief zijn voor de lage klassen. De klassestructuur is vooral historisch gegroeid door een samenstel van factoren als familierelaties, rassen, en economische, politieke en culturele machtsvormingen (zie o.a. Lebret, blz. 109; de Lannoy, Perez, blz. 117 e.v., blz. 148).

Cultuurgebieden

Het is de vraag in hoeverre in Columbia sprake is van een nationale cultuur. Waarschijnlijk is het juist te spreken van een nationale cultuur in vorming op basis van een proces van integratie tussen de diverse sub-culturen, zoals die bijvoorbeeld onderscheiden en omschreven zijn door V. Gutierrez de Pineda. Deze sub-culturen zijn niet alleen geografisch bepaald. Ook de "stratificatie" speelt hierbij een grote rol (zie o.a. Gutierrez, La Familia, blz. 19 e.v.; Gutierrez, La Medicina, blz. 79).

Mobiliteit

In samenhang met factoren als "communicatiewezen", "industrialisatie" en "violencia" is de horizontale mobiliteit van groot belang, hetgeen zich mede manifesteert in de urbanisatie. De verticale mobiliteit wordt sterk afgeremd door de machtspositie van de elite, vooral in de rurale gebieden (zie o.a. de Lannoy, Perez, blz. 120 e.v.). Binnen het proces van de "violencia" zijn echter nieuwe (veelal "abnormaal" genoemde) gelegenheden tot stijging op de maatschappelijke ladder ontstaan (Torres, La Violencia).

Socio-psychologisch klimaat

Ter karakterisering van dit klimaat kunnen onder andere de volgende elementen worden aangegeven:

- a. zowel de kleine boeren als de urbane arbeidskrachten kenmerken zich door een zekere vorm van bescheidenheid, verlegenheid, met een neiging naar de inertie. Dit kan verklaard worden door de diepgaande sociale en culturele worteling van de pre-columbiaanse rassen; door de absorberende invloed, die op de armen van Europese origine is uitgegaan van de natuurlijke omgeving, en het daarmee samenhangende sociale isolement; en door de frustratie, veroorzaakt door een volledige afhankelijkheid van "el patrón"

(de werkgever, de grootgrondbezitter), een afhankelijkheid, die niet veel gelegenheden bood om initiatieven te nemen of zich economisch of cultureel te ontwikkelen. Deze kenmerken zijn echter aan snelle veranderingen onderhevig door andere plaatsvindende sociale veranderingen en door de economische instabiliteit, die veel armen stimuleert tot de delinquentie;

- b. de hiermede samenhangende psychologische onvolwassenheid van de arme klasse, hetgeen zich onder andere weerspiegelt in hun gebrekkige capaciteiten voor het industriële werk. Men kan spreken van een archaïsche mentaliteit;
- c. het gebrek aan inter-persoonlijk en collectief vertrouwen, hetgeen onder andere de economische planning ondermijnt (Rosier, Aspectos);
- d. een levens- en wereldbeschouwing, die nog in hoge mate een sacraal karakter heeft, doch zich steeds meer seculariseert. Juist vanwege dit sacrale karakter kan men het bestaan waarnemen van waarden, die veelal disfunctioneel zijn voor een effectieve oplossing van veel ontwikkelingsproblemen (zie o.a. Fals, Lo Sacro; Gutierrez, La Medicina);
- e. bepaald disfunctionele waarde bij de elite, die zich manifesteren in veelal negatieve, egocentrische en paternalistische houdingen ten opzichte van de aspiraties en belangen van de grote massa van de bevolking (zie o.a. Lebreton, blz. 286).

De publieke overheid als sociaal instituut

Ter summierende karakterisering van de publieke overheid kunnen onder andere de volgende elementen worden aangegeven (zie o.a. Torres, Resumen; Larrainzer-Yoldi; Lebreton blz. 110):

- a. de publiek-administratieve relaties zijn in hoge mate personalistisch en feodaal van aard, hetgeen een obstakel vormt voor het ontwikkelen en hanteren van objectieve criteria;
- b. de pressiegroepen, die het overheidsapparaat controleren, zijn minderheidsgroepen; de meerderheid van de bevolking heeft hierbij geen invloed;

c. daarnaast wordt de efficiëntie van het overheidsapparaat in belangrijke mate beperkt door een hoge graad van centralisatie, overlapping van functies en onvoldoende coördinatie tussen de overheidsorganen.

De laatste jaren is echter ook het overheidsapparaat aan belangrijke veranderingen onderhevig. Mede onder invloed van de publieke opinie gaat zij zich meer rationeel en legaal ontwikkelen. Anderzijds echter neemt het vertrouwen en de interesse van de grote massa der bevolking in de corporatieve lichamen en de verkiezingen af, hetgeen onder andere tot uitdrukking komt in de dalende deelname aan de verkiezingen ¹⁸⁾, en de groei van subversieve bewegingen (zie Fals, La Subversión).

De rooms-katholieke kerk als sociaal instituut

Dit kerkgenootschap heeft een niet te onderschatten invloed in de Columbiaanse samenleving, enerzijds doordat 98% van de bevolking zich katholiek noemt (of als zodanig wordt geclassificeerd), anderzijds door het reeds aangegeven sacrale karakter van de levensbeschouwing van de grote massa der bevolking. Bovendien zijn haar in de grondwet en in een concordaat met het Vaticaan, belangrijke rechten en verantwoordelijkheden toegekend, met name op het gebied van het huwelijk en het onderwijs. Zij vormt eerder een rem dan een stimulans voor de ontwikkeling, mede door haar neiging de sacrale waarden in stand te houden, door haar paternalistische houding ten opzichte van de grote massa der bevolking en door de (hoge!) mate, waarin zij zich identificeert met de bestaande sociale verhoudingen en met de huidige elite. Vooral sinds de tweede wereldoorlog heeft zij enkele interessante ontwikkelingsinitiatieven ontplooid, hetgeen echter haar structurele tekortkomingen onvoldoende compenseert. In de grote steden neemt de laatste jaren haar invloed op de grote massa snel af. Vermeld dient te worden, dat haar hiërarchisch kader

tekenen van desintegratie begint te vertonen, hetgeen zich manifesteert in conflicten tussen jongere (en lagere) geestelijken en de bisschoppen, alsook op de seminaries (zie o.a. Haddox; Keune, Kerk en Ontwikkeling).

2.1.2. De diversiteit van betrokkenen in de ontwikkelingsproblematiek

Ervan uitgaande dat een samenleving opgebouwd is uit individuen en sociale verbanden ¹⁹⁾, kan men stellen, dat al deze individuen en verbanden ieder op een geheel eigen wijze betrokken zijn in de ontwikkelingsproblematiek en in de diverse ontwikkelingsproblemen. Dit verschijnsel wordt hier aangegeven met de uitdrukking "diversiteit van betrokkenen in de ontwikkelingsproblematiek" en geldt in twee opzichten. Allereerst in objectieve zin, dat wil zeggen bij hantering van "objectieve" wetenschappelijke maatstaven (voor zover die er natuurlijk zijn). Zo kunnen, bij wijze van voorbeeld, de landbouwproblemen van dorp a verschillen van die van dorp b, volgens de maatstaven van de economische wetenschap. In geval zij toch identiek zijn, zal ieder dorp verschillend moeten worden beoordeeld in het licht van de aard van de andere ontwikkelingsproblemen van beide dorpen; totale uniformiteit, in objectieve zin dus, is onmogelijk, daar betrokkenen steeds verschillen. De verschillen in betrokken-zijn gelden echter ook in subjectieve zin, met andere woorden uitgaande van de zienswijzen van de betrokkenen (bijvoorbeeld bevolking van de dorpen) zelf, die evenmin volledig met elkaar overeenkomen.

Het voorgaande geldt ten aanzien van de vele verschillende individuen alsook sociale verbanden, die men in een samenleving kan onderkennen, zoals onder andere: gezinnen, stadswijken, regio's, landen, politieke of religieuze groeperingen, beroepsgroepen, sociale "strata", leeftijdsgroepen, enz.. Hier vloeit uit voort, dat de diverse ontwikkelingsproblemen gedifferentieerd kunnen worden naar de diverse betrokkenen, met andere woorden dat iedere betrokkene (of groepering van

betrokkenen) zijn "eigen" ontwikkelingsproblemen heeft (en dus ook eigen ontwikkelingsbelangen), die in meerdere of mindere mate kunnen verschillen van die van anderen.

Met het voorgaande hangt samen, dat men in een samenleving vele verschillende ontwikkelingsaspiraties kan onderscheiden. Onder ontwikkelingsaspiratie wordt verstaan een geheel van ontwikkelingsdoeleinden ²⁰⁾ (datgene, wat men ter verbetering van de situatie gerealiseerd zou willen zien) en ontwikkelingsmethoden (de wijze, waarop men dit gerealiseerd zou willen zien ²¹⁾). Ontwikkelingsaspiraties kunnen worden waargenomen in vele verschillende vormen, zoals in ontwikkelingsplannen, in doelstellingen van politieke partijen, geuite wensen en stellingnamen, maar (minder expliciet) eveneens in houdingen ten aanzien van ontwikkelingsproblemen c.q. aspiraties van anderen. Als zodanig bepalen zij in grote mate de gedragingen van betrokkenen.

Nu kunnen ontwikkelingsaspiraties betrekking hebben op één of meerdere ontwikkelingsproblemen, of op één of meerdere deelaspecten van ontwikkelingsproblemen, danwel (in theorie) op de totale ontwikkelingsproblematiek. Als zodanig kunnen zij dus in meerdere of mindere mate partieel zijn.

Er eveneens van uitgaande, dat in principe alle betrokkenen hun eigen aspiraties hebben, kan men concluderen, dat er in een samenleving vele in meerdere of mindere mate verschillende ontwikkelingsaspiraties kunnen worden waargenomen.

Daarbij kan men zich echter afvragen in hoeverre het zinvol is dit als uitgangspunt van deze beschouwingen te nemen. Men kan immers menen, dat men volgens zogenaamde objectieve criteria de meest juiste aspiraties kan aangeven. Bij bepaling van deze juistheid kan men onder andere denken aan de interne consistentie van de aspiratie (i.c. de mate, waarin doeleinden en methoden met elkaar overeenkomen), de logische samen-

hang tussen het (objectieve) probleem en de aspiratie, de mate, waarin de aspiratie overeenstemt met de beschikbare middelen (eigen middelen, of die van anderen, danwel die van de gehele samenleving), de relatieve prioriteiten. Om deze redenen kan men eventueel de deskundigheid van andere betrokkenen betwifelen.

Hierbij is echter een eerste probleem, dat volledig objectieve maatstaven zich niet voordoen vanwege de ontoereikendheid der diverse wetenschappen (hetgeen zich wellicht het duidelijkst manifesteert bij de zogenaamde "mens-wetenschappen"), of eenvoudig, omdat alle leden van de samenleving, ook de wetenschapsbeoefenaren en ook de overheid, behoren tot de betrokkenen.²²⁾ Daarnaast echter is wellicht belangrijker, dat de betrokkenen zelf menen, dat hun aspiratie juist is, dat zij derhalve hun eigen deskundigheid wat betreft de situatie voorop stellen en dat hierom hun gedragingen zijn, zoals zij zijn. Indien men waarde toekent aan deze gedragingen (bijvoorbeeld omdat de deelname of medewerking van betrokkenen aan ontwikkelingsactiviteiten vereist kan zijn) moet men uitgaan van dit verschijnsel, hetgeen mede vereist een relativering van de eigen aspiraties.

2.1.2.1. De diversiteit van betrokkenen in Columbia

De onder 2.1.1. gegeven beschrijving van Columbiaanse ontwikkelingsproblemen is natuurlijk evenmin te beschouwen als een volledig objectieve beschrijving. Hieraan ligt immers ten grondslag het eigen oordeel van de auteur van deze studie (danwel van die van de geraadpleegde publicaties), waarbij ongetwijfeld ook "subjectieve" elementen een rol gespeeld hebben. Daarnaast is een beperking van deze beschrijving, dat zij in sterke mate generaliseert. Immers, detailspecten hebben nauwelijks aandacht gekregen. Bovendien komt daarin onvoldoende tot uitdrukking, dat deze problemen voor iedere Columbiaan danwel sociaal verband van Columbianen, verschillend zijn.

In de bepaling van deze verschillende wijzen van betrokken-zijn in de Columbiaanse ontwikkelingsproblematiek zijn onder andere de volgende factoren van belang:

- a. de territoriale factor, waarmede bedoeld wordt op de verschillen in de wijzen van betrokken-zijn, die bepaald worden door de woonplaats; hierbij spelen onder andere een rol:
 - verschillen tussen rurale en urbane samenlevingen in het algemeen (zie o.a. Lebret);
 - regionale verschillen (zie o.a. Lebret; Williamson);
 - locale verschillen (zie bijv. Triana e.a., Estudio sobre las Condiciones);
- b. de factor "welvaartsniveau", i.c. de verschillen in welvaart, die nader gedifferentieerd kunnen worden naar de verschillende levensomstandigheden (bijv. meer of minder of "anders" gezonden of gehuisvesten);
- c. economische factoren als: verschillen in inkomen, in bezit, in economische functies (productiesectoren, beroepssectoren, etc.) en dergelijke;
- d. sociale factoren als:
 - stratificatieverschillen (zie o.a. de Lannoy, Perez);
 - verschillen tussen cultuurgebieden (zie o.a. V. Gutierrez, La Familia);
 - verschillen tussen politieke groeperingen en instellingen (zie o.a. Santa; J. Gutierrez, La Rebéldia);
 - verschillen in religieuze bindingen en instellingen (zie Haddox, blz. 156 e.v.);
 - raciale verschillen ²³);
 - generatieverschillen.

Hierbij moet ermede rekening worden gehouden, dat iedere factor een ander relatief belang heeft (i.c. in verhouding tot de andere factoren), naar gelang het ontwikkelingsprobleem, dat in de aandacht staat. Zo heeft de territoriale factor meer invloed bij een probleem als wegverbindingen dan de factor beroepssector. Daarentegen speelt laatstgenoemde

factor een grotere rol bij problemen als werkgelegenheid, met name in de steden. Daarnaast doet zich het probleem voor, dat de verschillende factoren elkaar in meerdere of mindere mate kunnen vertegenwoordigen. Bijvoorbeeld de factor stratificatie is ten dele representatief voor de factoren bezits- en welvaartsniveau en omgekeerd. Tenslotte wordt het steeds moeilijker vast te stellen, welke factoren met betrekking tot de totale ontwikkelingsproblematiek een overheersende rol spelen, zodat met behulp hiervan de betrokkenen gemakkelijk zouden kunnen worden gegroepeerd. Onder meer moet men zich afvragen, of in Columbia de territoriale factor niet aan gewicht verliest, in die zin, dat betrokkenen zich in hun aspiraties steeds minder identificeren met andere betrokkenen, die in eenzelfde territorium wonen. Zoals Torres (La Violencia) bijvoorbeeld heeft aangegeven, is, onder andere door het proces van de "violencia" de homogeniteit van de rurale gemeenschappen in toenemende mate doorbroken, zodat men steeds minder van gemeenschappen en meer van buurtschappen moet spreken. Deze tendentie is natuurlijk het sterkst waarneembaar in de grote steden, zoals door Calderón duidelijk is beschreven met betrekking tot de stad Bogotá. Hetzelfde kan gesteld worden wat betreft factoren als ras, godsdienst en politieke partijen, die tot voor kort ook veel gewicht in de schaal legden, maar aan belang inboeten. Daarentegen kan men een steeds groter belang hechten aan factoren als sociale klasse, economische functie, werkplaats en educatief niveau. Dit alles impliceert een toenemende differentiatie in ontwikkelingsbelangen en -aspiraties.

2.2. HET INTERDEPENDENTIE-ASPECT VAN DE ONTWIKKELINGS-PROBLEMATIEK

Ook dit verschijnsel doet zich voor in twee hoofdvormen en wel:

- 2.2.1. de samenhangen tussen de diverse ontwikkelingsproblemen;
- 2.2.2. de samenhangen tussen de diverse wijzen van betrokken-zijn in de ontwikkelingsproblematiek.

2.2.1. De samenhangen tussen de diverse ontwikkelingsproblemen

Het vraagstuk van de samenhangen tussen de diverse ontwikkelingsproblemen krijgt eveneens steeds meer aandacht in de literatuur over deze problemen. In bepaalde recente studies wordt met name getracht dit verschijnsel op statistische wijze te benaderen ²⁴⁾, hetgeen het bezwaar met zich meebrengt, dat men gedwongen is zich te beperken tot die waarnemingen, die statistisch zijn weer te geven of waarvan cijfermateriaal beschikbaar is ²⁵⁾.

Het wordt echter niet alleen met behulp van statistische methodieken geanalyseerd. In een veelheid van publicaties van beschrijvende aard wordt het belang van deze samenhangen voor de aanpak van ontwikkelingsproblemen beklemtoond, waarbij onder andere het begrip "vicieuze cirkels" wordt gehanteerd. ²⁶⁾

Opvallend is hierbij, dat vooral in genoemde studies van statistische aard men impliciet uitgaat van de gedachte van de wederzijdse beïnvloeding, waarbij ermede rekening moet worden gehouden, dat deze invloeden direct of indirect kunnen zijn (zo beïnvloedt het economisch probleem direct het probleem voeding; daarentegen is de invloed van het laatste probleem op het eerste van indirecte aard, doordat het voedingsniveau mede de gezondheid bepaalt en dit laatste op haar beurt de productiviteit van arbeid). Daarbij worden evenmin beperkingen aangebracht in de zin, dat bepaalde problemen geïsoleerd of los gezien worden van alle andere (zelfs een probleem als recreatie hangt wederzijds samen met de andere problemen, ook met het economisch probleem. Immers, enerzijds zijn de economische omstandigheden van directe invloed op de recreatie daar zij de recreatieve mogelijkheden mede bepalen. Anderzijds bepaalt ook de recreatie mede de arbeidsproductiviteit). De vraag, welk(e) ontwikkelingsprobleem(en) centraal staat (staan) of een overheersende invloed uitoefent (en), is tot nu toe in deze algemene zin nog niet overtuigend

beantwoord. Men kan met recht spreken van een kluwen van samenhangen of vicieuze cirkels. Getracht wordt om met behulp van de methode der factoranalyse op het spoor te komen van basisfactoren in het ontwikkelingsproces (zie Bertholet, Evers, hoofdstuk V; Adelman, Morris). Een ander voor de aard der samenhangen van belang zijnd vraagstuk is dat van de intensiteit der samenhangen. In welke mate hangt bijvoorbeeld gezondheid samen met economie? En is deze relatie intenser dan die tussen gezondheid en onderwijs, of gezondheid en sociale structuur, of economie en sociale structuur?

Tenslotte doet zich de kwestie voor of er sprake is van positieve (stimulerende) beïnvloeding danwel van negatieve (remmende) effecten. Zo zal in bepaalde situaties een zeker niveau van onderwijs de economische ontwikkeling stimuleren, in andere situaties afremmen. Hierbij speelt een rol de verhouding tussen de verschillende niveaus. Immers, om bij het voorbeeld te blijven, de economische ontwikkeling kan achter gebleven zijn bij de onderwijsontwikkeling, maar ook de tegengestelde situatie kan zich voordoen. ²⁷⁾

Waarschijnlijk zijn deze vragen niet te beantwoorden in algemeen generaliserende zin. Immers, de ontwikkelingsproblemen, alsook de gehele ontwikkelingsproblematiek, verschillen van samenleving tot samenleving, zelfs van betrokkene(n) tot betrokkene(n). Daarbij is ieder ontwikkelingsprobleem dusdanig complex, dat (bij de huidige stand der wetenschap) moeilijk alle variabelen zijn aan te geven, die in genoemde "kluwen" meespelen, alsook op welke wijze.

Hoe dan ook, het is vereist uit te gaan van de samenhangen tussen de ontwikkelingsproblemen. Immers, geen enkel ontwikkelingsprobleem staat op zichzelf en dus moet ieder ontwikkelingsprobleem gezien worden in zijn relaties tot de andere, wil men het probleem "verstaan" en trachten op te lossen.

2.2.1.1. De samenhangen tussen de diverse ontwikkelingsproblemen in Columbia

In de literatuur over Columbiaanse ontwikkelingsproblemen kunnen vele verwijzingen naar de samenhangen tussen bepaalde problemen worden gevonden. Het verschijnsel op zich krijgt op expliciete wijze nauwelijks aandacht. Een zeer algemene verwijzing hiernaar vindt men onder andere bij G. Perez (El Campesinado, blz. 153 e.v.), een wat meer bijzondere analyse bij C. Torres en A. Bernal (Las Estructuras). Toch is het wellicht goed ter illustratie te wijzen op enkele concrete samenhangen. Daarbij kan men in feite een aanknopingspunt vinden bij ieder ontwikkelingsprobleem om zo, in navolging van Janssen (Vicieuze Cirkels), vele Columbiaanse vicieuze cirkels aan te geven. Hierbij zal worden uitgegaan van de in 2.1.1. gegeven beschrijving van Columbiaanse problemen.

Bij de vermelde oorzaken van het lage gezondheidsniveau is gewezen op het gebrek aan goede sanitaire voorzieningen, op epidemische ziekten, ondervoeding, onvoldoende medische voorzieningen, onwetendheid en traditionele gebruiken bij de bevolking. Sanitaire voorzieningen liggen (ten dele) in het vlak van het huisvestingsprobleem (waterleiding, toiletten, baden, rioleringen, aarden vloeren, vervuiling e.d.).

Epidemische ziekten worden eveneens mede bepaald door de aard der sanitaire voorzieningen, alsook door de onwetendheid en traditionele gebruiken en de aard der medische voorzieningen. Ondervoeding verwijst naar het voedselvraagstuk. "Onvoldoende medische voorzieningen" verwijst onder andere naar het onderwijsvraagstuk (gebrek aan medisch personeel) en naar het economisch vraagstuk (niet alleen het absolute gebrek aan middelen, doch ook de ongelijkheid, waardoor de elite en de middengroepen de beste en meeste medische voorzieningen tot zich trekken). Onwetendheid verwijst eveneens naar het onderwijsprobleem alsook naar de traditionele gebruiken. Deze laatste maken op hun beurt deel uit van de sociale problemen.

Anderzijds is het probleem gezondheid van invloed op de andere ontwikkelingsproblemen, direct of indirect. Zo bepaalt het mede de economische problemen (o.a. via de productiviteit van arbeid en de bevolkingsgroei), het onderwijsprobleem (het gezondheidsniveau is van invloed op het opnemingsvermogen en bepaalt mede het schoolbezoek), de sociale problemen (o.a. als bepalende factor bij de mobiliteit), etc.. Indirect is het van invloed op de ondervoeding (door haar relaties met het economische probleem), de huisvesting (id.), de stratificatie (id., alsook via de mobiliteit en het onderwijs), enz..

Eveneens bij wijze van voorbeeld kan een aanknopingspunt worden gezocht bij een economisch probleem, zoals dat van de ongelijkheid in inkomen en bezit. Uit de beschrijving van de economische problemen is reeds gebleken, welke belangrijke invloed de factor ongelijkheid uitoefent op deze problemen. Het is duidelijk een rem op de economische ontwikkeling. In die zin is het ook een belangrijke bepalende factor voor alle andere ontwikkelingsproblemen, direct of indirect. Zo bepaalt het mede de stratificatie, de "violencia", de overheid als sociaal instituut, de kerk als sociaal instituut, het socio-psychologisch klimaat, de diverse levensomstandigheden enz..

Anderzijds wordt het economisch probleem ongelijkheid ook bepaald door andere problemen. Zo wordt het bevorderd door het gebrek aan verticale mobiliteit, of door de overheidsproblematiek (het feit bijvoorbeeld dat de overheid beheerst wordt door de elite, bemoeilijkt het nemen van maatregelen gericht op een betere spreiding van het inkomen en het bezit), of door de onderwijsproblemen (de beperkte onderwijskansen voor de lagere klasse vormen een belemmering voor de verticale mobiliteit en dus voor een verandering van de economische ongelijkheid).

Eveneens zouden gelijksoortige samenhangen kunnen worden aan-
gegeven uitgaande van een willekeurig sociaal probleem, of
dit nu is de stratificatie, danwel de "violencia", de cul-
turgebieden, de overheid, de kerk, enz.. Met name het pro-
bleem van de "violencia" heeft in deze zin aandacht gekregen:
nee toch?
het kan niet als een op zichzelfstaand probleem worden be-
schouwd. Integendeel, het is de resultante van de wisselwer-
king tussen factoren, die verwijzen naar alle andere ontwik-
kelingsproblemen. Op haar beurt heeft de "violencia" diep
ingrijpende veranderingen veroorzaakt (en doet dit nog) wat
betreft alle in deze studie onderscheiden groepen van ont-
wikkelingsproblemen (zie Guzmán e.a.; Torres, La Violencia).

Dit alles impliceert, dat het onjuist zou zijn om in Colum-
bia een bepaald probleem of groep van problemen op zichzelf
te beschouwen. Men dient ervan uit te gaan, dat alle proble-
men, hoe dan ook, samenhangen.

2.2.2. De samenhangen tussen de diverse wijzen van betrok- ken-zijn in de ontwikkelingsproblematiek

Het feit dat men deel uitmaakt van een samenleving, betekent
dat de wijzen, waarop individuen en sociale verbanden be-
trokken zijn in de ontwikkelingsproblematiek, niet op zich-
zelf staan, doch onderling gerelateerd zijn. Men is immers
onderworpen aan de invloeden, die uitgaan van het behoren
tot eenzelfde samenleving, zoals kunnen zijn: het met elkaar
geïdentificeerd worden door niet-leden van de samenleving,
het vallen onder eenzelfde centrale wetgeving en bestuur,
het onderhouden van betrekkingen met andere leden van de
samenleving, het spreken van eenzelfde taal, het behoren tot
eenzelfde cultuur, het gezamenlijke verleden enz..

Daarbij kan men, zoals bij ontwikkelingsproblemen, uitgaan
van de wederzijdse beïnvloeding van betrokkenen, die direct
of indirect (i.c. via anderen) kan zijn, waarbij de onder-

linge relaties meer of minder intensief kunnen zijn en positief of negatief (eventueel: overeenkomende danwel tegengestelde belangen), afhankelijk van de verschillende omstandigheden. Hoe "eigen" de verschillende ontwikkelingsproblemen danwel de totale ontwikkelingsproblematiek ook kunnen zijn voor de diverse betrokkenen, dit eigene wordt mede bepaald door de sociale context.

Hierbij moet worden aangetekend, dat de aard van deze relaties kan verschillen van ontwikkelingsprobleem tot ontwikkelingsprobleem. Zo kunnen de belangen van betrokkenen in bepaalde ontwikkelingsproblemen nauwelijks samenhangen met die van andere betrokkenen, met betrekking tot andere ontwikkelingsproblemen kan deze samenhang intenser zijn. Anderzijds kunnen deze belangen eveneens in meerdere mate tegengesteld of overeenkomend zijn, afhankelijk van het ontwikkelingsprobleem. Daarnaast speelt de tijdsfactor hierbij een rol. Huidige verschillen in betrokkenheden kunnen immers ontstaan zijn door de relaties tussen betrokkenen in het verleden, maar tevens kunnen korte termijntegenstellingen gerelativeerd worden in het licht van een langere termijn.

Vanwege de relaties tussen de verschillende wijzen van betrokken-zijn in de ontwikkelingsproblematiek, vanwege derhalve ook de wederzijdse beïnvloeding tussen ontwikkelingsaspiraties, kunnen de gedragingen van de diverse betrokkenen ten opzichte van de ontwikkelingsproblematiek evenmin op zichzelf worden beschouwd. Zij ontstaan uit en worden gevoed door de sociale context.

Hierbij moge worden overwogen, dat in het algemeen, onder invloed van de toenemende communicatie, de relaties tussen betrokkenen in een samenleving intenser worden en derhalve ook de wederzijdse beïnvloeding van ontwikkelingsbelangen en aspiraties. Tevens worden hierdoor de gedragingen van de verschillende betrokkenen ten opzichte van de totale

ontwikkelingsproblematiek van steeds groter belang voor alle betrokkenen, dus voor de gehele samenleving. Deze gedragingen zullen daardoor immers in toenemende mate de ontwikkelingsbelangen van de andere betrokkenen kunnen schaden danwel bevorderen.

2.2.2.1. De samenhangen tussen de diverse wijzen van betrokken-zijn in de Columbiaanse ontwikkelingsproblematiek

Uiteraard zijn alle Colombianen onderworpen aan invloeden van de samenleving als geheel. Zo zijn de belangen van alle Colombianen in het geding, bijvoorbeeld bij de bepaling van het nationale overheidsbeleid, zowel in objectieve als in subjectieve zin. In objectieve zin onder andere doordat de wijze waarop de nationale overheid haar middelen besteedt, de ontplooiingskansen van de diverse betrokkenen mede bepaalt. In subjectieve zin, omdat deze zelfde overheid mede een rol speelt in de aspiraties van de diverse betrokkenen. Hetzelfde geldt ook voor bijvoorbeeld de aard en omvang van de buitenlandse hulpverlening.

Daarbij kan gesteld worden, dat met name door de toenemende communicatie, de onderlinge samenhangen steeds intenser worden. De uitbreiding van het wegennet heeft grote gebieden ontsloten. De transistor-radio maakt de diverse Colombianen steeds meer bewust van de leef- en denkwijze van andere Colombianen.²⁸⁾ Steeds minder Colombianen kunnen als marginalen worden getypeerd, wanneer daaronder verstaan wordt: die inwoners van Columbia die, als individu of als groep, een vrij geïsoleerd bestaan leiden.

Deze samenhangen gelden, direct of indirect, en meer of minder intens, voor alle factoren die onder 2.1.2.1. aangegeven zijn ter onderscheiding van betrokkenen in Columbia. Zo kan, uitgaande van de onderscheiding op basis van territoriale factoren, bijvoorbeeld gesteld worden dat de gebrekkige indus-

triële groei in de steden de "subsistence-economy" in de rurale streken bevordert. Anderzijds bevordert de "violencia" in de rurale streken de trek naar de stad en dus de overbevolking in de steden.

Dit geldt ook voor de verschillen in de levensomstandigheden. Zo worden de huisvestingsaspiraties van de bewoners van krottenwijken mede beïnvloed door hun kennisname van de villawijken. Als een economisch voorbeeld kan aangegeven worden, dat de industriële groei wordt afgeremd door de gebrekkige effectieve vraag naar industriële producten in de landbouwsector, terwijl anderzijds deze gebrekkige industriële groei de mogelijkheden tot oplossing van de landbouwproblemen beperkt. Tenslotte, om een sociaal voorbeeld te hanteren; de wijze waarop momenteel de traditionele politieke partijen zich ontplooiën, beïnvloedt in hoge mate het ontstaan van subversieve bewegingen. Anderzijds kan wellicht gesteld worden, dat deze subversieve bewegingen de neiging van de traditionele partijen tot handhaving van de status quo bevorderen.

Hierbij doet zich de vraag voor in hoeverre er sprake is van overeenkomende danwel tegengestelde belangen en aspiraties. Uiteraard is hierbij het tijdsperspectief van groot belang. Zo kan het best zijn dat op korte termijn de belangen van de bewoners van de villawijken tegengesteld zijn aan die van de krottenwijken. Op langere termijn echter kunnen zij overeenkomstige belangen hebben. De huidige "gescheiden" huisvestingsontwikkeling van beide groeperingen zal immers steeds meer de leefbaarheid van de stad voor beide groeperingen beperken (zie o.a. Currie, Una Política Urbana). Bij deze vraag is echter in het algemeen van belang, dat de diverse betrokkenen, in hun eigen visies, steeds meer uit kunnen gaan van tegengestelde belangen en dus ook van tegengestelde aspiraties. Dit komt in Columbia duidelijk tot uitdrukking in het grote en groeiend aantal manifeste conflict-situaties. De "violencia" is niet het enige voorbeeld hiervan.

Ook de vele straatdemonstraties kunnen hierbij vermeld worden, evenals de huidige felle tegenstellingen in het parlement, alsook in andere vertegenwoordigende organen, die het land steeds minder regeerbaar maken.

Daarbij kan tenslotte de vraag gesteld worden, welke tegenstellingen momenteel overwegen (of gaan overwegen). Opvallend is dat de traditionele tegenstellingen op basis van territoriale, godsdienstige en partijpolitieke ("liberalen" tegen "conservatieven") factoren, steeds minder een rol spelen. Daarentegen gaan diverse vooraanstaande wetenschappers als Currie (Ensayos, blz. 139-147), Lebreton (blz. 286) en Fals (El Hombre) steeds meer belang hechten aan de tegenstellingen tussen rijken en armen, of tussen machthebbers en machtlozen, vooral ook omdat deze tegenstellingen een steeds belangrijker plaats gaan innemen in het bewustzijn van de lage klassen.

Vermoedelijk staat Columbia aan de vooravond van een "klassiek" klasse-conflict.

2.3. HET TOTALITEITSASPECT VAN DE ONTWIKKELINGSPROBLEMATIEK

Uit het voorgaande moge gebleken zijn, dat de ontwikkelingsproblematiek niet volledig gedefinieerd kan worden in de termen van een of enkele ontwikkelingsproblemen, en evenmin vanuit een of enkele wetenschappen. Het gaat niet alleen om bijvoorbeeld medische of economische of sociologische problemen. Elk van de wetenschappen richt zich in eerste instantie op een beperkt onderdeel van de ontwikkelingsproblematiek. In feite echter is bij deze problematiek iedere component van het leven van de mens van belang. Het gaat immers zowel om de levensomstandigheden als om de economische en de sociale problemen. Daarbij hangen deze problemen zo onderling samen, bepalen zij elkaar, dat geen enkel ontwikkelingsprobleem voldoende doorzien en opgelost kan worden zonder het te plaatsen in het licht van alle andere, ofwel de totaliteit van ontwikkelingsproblemen. De ontwikkelingsproblematiek heeft dan ook betrekking op de totale mens.

Evenmin kan de ontwikkelingsproblematiek herleid worden tot de problemen van bepaalde betrokkenen, c.q. van bepaalde individuen en sociale verbanden. Het gaat niet slechts, of in eerste instantie, om de problemen van de stad of van de rurale streken, of om de meer danwel minder welvarende, om de bezittende of de bezitloze groeperingen, om de hoge of de lage klassen. De problemen, en dus ook de belangen en aspiraties, van iedere betrokkene hangen samen met die van de andere betrokkenen, zowel in objectieve als in subjectieve zin. Bij de ontwikkelingsproblematiek gaat het dan ook om het gehele veld van belangen en aspiraties, van alle betrokkenen.

Deze problematiek heeft betrekking op de totale samenleving.

In dit verband is het nodig het begrip ontwikkeling nader te bezien. Eerder is aangegeven, dat dit begrip in deze studie ruim geïnterpreteerd wordt. Dit betekent o.a., dat gesproken kan worden van de ontwikkeling der levensomstandigheden (de gezondheidsontwikkeling, de onderwijsontwikkeling, enz.), van de economische ontwikkeling en van de sociale ontwikkeling. Tevens kan de ontwikkeling van de stad onderscheiden worden van die van de rurale gebieden, die van de meer welvarende van die van de minder welvarende, enz.. Met andere woorden het begrip ontwikkeling kan gerelateerd worden aan iedere component van het leven van de mens, alsook aan iedere betrokkene. Daarnaast echter kan het gerelateerd worden aan de totale mens, alsook aan de totale samenleving. Zelfs kan men het begrip totale ontwikkeling hanteren. Daaronder kan dan worden verstaan de ontwikkeling van een gehele samenleving (bijv. Columbia) in al zijn componenten.

Men kan zich echter afvragen of het van enig praktisch nut is om dit begrip totale ontwikkeling te hanteren. Immers, wie kan dit omschrijven in concrete doelstellingen en activiteiten, en dan nog op een dusdanige wijze, dat aan alle eisen wordt voldaan, die in de concrete situatie van een land

als Columbia gesteld worden? Er zijn immers vele verschillende wetenschappelijke visies op de problematiek van dit land, visies die nimmer volledig elkaar zullen aanvullen al was het alleen maar vanwege de ontoereikendheid van iedere wetenschap of wetenschapsbeoefenaar in het licht van de totaliteit van problemen, en bij de afwezigheid van een totale wetenschap die alles kan overzien. Ook zijn er vele verschillende visies vanuit de eigen wijze waarop ieder individu of sociaal verband van Columbia betrokken is in de ontwikkelingsproblematiek. Daarbij zijn al deze visies aan veranderingen onderhevig.

Sommigen zullen, wat betreft Columbia, de uitbreiding van het onderwijs negatief waarderen, omdat het de bewustwording van de arme klassen bevordert en dus ook hun aspiraties, die toch niet allemaal en volledig vervuld kunnen worden. Anderen zullen van mening zijn, dat de Columbiaanse economie nooit tot hogere ontwikkeling zal komen, wanneer de kennis van de arbeidersklasse niet toeneemt. Voor de elite is het stratificatieprobleem geheel anders dan voor de laagste klasse. De overheid veroordeelt de activiteiten van de "guerrilleros" als onwettig en te schadelijk voor de rust, noodzakelijk voor welke ontwikkeling dan ook; de "guerrilleros" daarentegen vechten juist voor een minder starre samenleving en achten een totale machtsomwenteling noodzakelijk voor hogere algemene welvaart en een rechtvaardiger samenleving. Het seculariseringsproces wordt door sommigen als een ontwikkeling gekwalificeerd, de leiding van de R.K. kerk in Columbia ziet het als een achteruitgang. De econoom houdt volgens de socioloog onvoldoende rekening met de sociale aspecten, de econoom "verwijt" de socioloog, dat hij geen econoom is. (Dergelijke verschillen in visies kunnen zich uiteraard tussen alle wetenschapsbeoefenaren voordoen).

Zo zijn er vele voorbeelden aan te halen om aan te tonen, dat er fundamentele verschillen in visie kunnen bestaan omtrent ontwikkelingsproblemen en -belangen, waarbij met recht gesteld kan worden, dat totale overeenstemming nooit te realiseren valt. Het is zelfs de vraag, of het zinvol is ernaar te streven. Men kan immers van mening zijn, dat tegenstellingen tussen de verschillende gezichtspunten ten aanzien van de ontwikkelingsproblematiek ook bevruchtend kunnen werken, omdat hierdoor stimulansen kunnen ontstaan tot hernieuwde aanpak van ontwikkelingsproblemen, met meer energie dan voorheen. Concurrentie kan zo een positieve rol spelen.

Inderdaad ligt hierin een kern van waarheid en moet er ruimte blijven voor tegenstellingen. Dit neemt niet weg, dat tegenstellingen dusdanig kunnen uitgroeien, dat zij niet alleen "de anderen" grondig schaden (bijv. door hen in armoede te laten of deze te bevorderen), doch ook het welzijn van de gehele samenleving aantasten. De desintegrerende krachten kunnen zo integratie op een hoger niveau in de weg staan. Daarentegen kan het zoeken naar overeenstemming c.q. het streven naar totale ontwikkeling, vereist zijn alleen al om de destructieve werking van tegengestelde gedragingen te voorkomen. ²⁹⁾

Wat betreft Columbia kan men zich niet aan de indruk onttrekken, dat in dit land momenteel zoveel tegengestelde krachten werkzaam zijn, dat het zich op de rand van de anarchie bevindt. De reeds eerder vermelde groeiende conflictsituaties zijn daarbij tekenen aan de wand. Het is juist in Columbia van groot belang een positieve uitweg voor deze situatie te vinden.

Het vinden van een oplossing hiervoor is een praktisch maar ook een theoretisch vraagstuk, dat tevens niet los gezien kan worden van een ideologische stellingname. Wat dit laatste betreft, ook de keuze voor een ontwikkeling, die zo totaal mo-

gelijk zal zijn, is geen waarde vrije keuze. Het betekent immers niet alleen dat men de eigen visie en belangen relateert, doch ook dat men recht wil doen gelden aan de belangen en aspiraties van alle betrokkenen.

3. ONTWIKKELINGSACTIVITEITEN

3.1. ALGEMEEN

Uit ontwikkelingsaspiraties vloeien gedragingen voort, die al of niet bijdragen tot de oplossing van ontwikkelingsproblemen. In dit verband is de term ontwikkelingsactiviteit relevant, waaronder hier verstaan wordt: een bewust gestelde handeling, gericht op de oplossing van een of meerdere ontwikkelingsproblemen.

Daarbij kunnen in het algemeen de volgende soorten van ontwikkelingsactiviteiten worden onderscheiden:

- a. de voorbereidende onderzoeksactiviteiten, i.c. die activiteiten gericht op het verkrijgen van inzicht in de ontwikkelingsproblemen en in de mogelijkheden van oplossing hiervan (middelen en methoden);
- b. de plan-activiteiten, namelijk die gericht op de vaststelling van de operationele doeleinden en de wijze van realisering hiervan;
- c. de uitvoerende activiteiten, dat wil zeggen de inzet en aanwending van middelen, op een bepaalde wijze, ter realisering van de gestelde ontwikkelingsdoeleinden;
- d. de evaluerende activiteiten (ofwel: evaluerende onderzoeksactiviteiten), te weten die, welke gericht zijn op het verkrijgen van inzicht in de resultaten van de andere activiteiten, alsook in de wijze, waarop deze tot stand zijn gekomen.

De gegeven definiëringen van genoemde ontwikkelingsactiviteiten moeten zeer ruim worden verstaan. Zij kunnen gericht zijn op alle ontwikkelingsproblemen en -belangen, of die nu de levensomstandigheden betreffen, of de economische problemen,

danwel de sociale problemen, van welke betrokkenen dan ook. Daarnaast kunnen zij uitgaan van alle betrokkenen, onafhankelijk van de mate, waarin zij wetenschappelijk zijn gevormd.

Aan ontwikkelingsactiviteiten kan op verschillende wijzen worden deelgenomen. De deelnemers zijn diegenen die middelen inzetten in een activiteit. Daarbij kunnen in het algemeen de volgende middelen worden onderscheiden: werkkraft (hoofden/of handarbeid), materiële middelen (grond, werktuigen en kapitaalgoederen) en financiën (om werkkraft en materiële middelen te kunnen kopen).

De deelname kan op verschillende wijzen tot stand komen. Men kan direct deelnemen door direct middelen voor de activiteit in te zetten. Daarnaast kan men ook indirect deelnemen doordat de ingezette middelen op "algemene" wijze (bijvoorbeeld via belastingen) zijn verkregen. Tevens kan de deelname vrijwillig danwel dwangmatig zijn geregeld (waarbij het natuurlijk de vraag is, welke de scheidslijnen zijn tussen "vrije wil" en "dwang"). Betrokkenen kunnen ook deelnemers zijn, wanneer zij middelen inzetten in de activiteit. Daarbij kan zich de moeilijkheid voordoen dat betrokkenen menen dat zij middelen inzetten alhoewel de initiatiefnemers of leiders van de activiteit een andere mening zijn toegedaan. (Zo kan zich bijvoorbeeld de situatie voordoen dat de aandeelhouders in een industrie zich als de enige eigenaars van deze industrie beschouwen, terwijl de werknemers, die geen aandelen bezitten, zich ook als mede-eigenaars beschouwen).

Het kan voorkomen, dat de verschillende ontwikkelingsactiviteiten niet in elkaars verlengde optreden. Voorbereidend onderzoek behoeft niet altijd gevolgd te worden door planning, planning niet door uitvoering en uitvoering evenmin door evaluatie. Tevens kan men zich voorstellen, dat men bijvoorbeeld een uitvoering begint zonder daaraan voorafgaand onderzoek en planning. Men kan immers eventueel uitgaan van een algemene

perceptie, die men heeft van een probleem, maar dan een perceptie, die niet doelbewust gevormd is door voorbereidend onderzoek en planning.

Wanneer genoemde ontwikkelingsactiviteiten wel in elkaars verlengde voorkomen, is er sprake van een ontwikkelingsprogramma. Daaronder wordt hier verstaan een geheel van met elkaar samenhangende (en bewuste) voorbereidende onderzoeks-, plan-, uitvoerende en evaluerende ontwikkelingsactiviteiten. Hierbij geldt dan, dat de samenhang tussen de diverse activiteiten evenzeer bewust is gelegd.

Deze inhoudsbepaling hoeft in deze studie niet te betekenen dat er slechts van een ontwikkelingsprogramma sprake is wanneer alle vier genoemde soorten van ontwikkelingsactiviteiten (in onderling verband) kunnen worden waargenomen. Met name de evaluerende activiteiten ontbreken nogal eens in ontwikkelingsprogramma's. Om praktische redenen wordt er dan ook van uitgegaan dat er van een ontwikkelingsprogramma sprake is wanneer de eerste drie genoemde activiteiten kunnen worden waargenomen (waarmede uiteraard nog geen criterium voor de waardering van ontwikkelingsprogramma's wordt gegeven. Ieder van de activiteiten kan immers gebrekkig zijn!)

Als zodanig kunnen de verschillende samenstellende ontwikkelingsactiviteiten gezien worden als de (globale) etappes van een programma. Dit neemt niet weg, dat er binnen een ontwikkelingsprogramma tegelijkertijd sprake kan zijn van voorbereidend onderzoek, planning, uitvoering en evaluatie. Zo kan het vereist zijn, dat planning continu begeleid wordt door onderzoek, uitvoering continu door onderzoek, planning en evaluatie. Tevens kan een programma op een bepaald moment gericht zijn op meerdere operationele doeleinden en als zodanig worden opgedeeld in verschillende sub-programma's, hetgeen dan tegelijkertijd meerdere activiteiten van de verschillende soorten kan impliceren. Tenslotte kan een programma in

meerdere of mindere mate continu zijn in die zin, dat het zich steeds opnieuw richt op nieuwe (of verder strekkende) operationele doeleinden, omdat ook het ontwikkelingsprobleem of de ontwikkelingsbelangen continu zijn en van veranderende aard; dit kan met zich meebrengen, dat gedurende een tijd, dat men zich richt op eerstgestelde doeleinden, men activiteiten ontplooit in verband met volgende doeleinden. Door dit alles zijn de etappes van een ontwikkelingsprogramma niet steeds gemakkelijk in de tijd te onderscheiden.

Uiteraard worden de diverse ontwikkelingsactiviteiten en programma's niet door iedereen op dezelfde wijze gewaardeerd. Zo kunnen de betrokkenen, die niet tot de initiatiefnemers of leiders van de activiteiten of programma's behoren, van mening zijn dat deze niet of onvoldoende overeenstemmen met hun belangen. Ook kan de wijze waarop de deelneming is georganiseerd in meerdere of mindere mate overeenstemmen met de aspiraties van de deelnemers en eventueel de betrokkenen. Dit kan de effectiviteit der activiteiten en programma's schaden, bijvoorbeeld doordat de betrokkenen de resultaten hiervan verworpen danwel een oppositie gaan voeren tegen diegenen van wie de activiteiten en programma's uitgaan, of doordat de deelnemers eveneens een obstructie in voornoemde zin gaan ontplooiën. Daarnaast kan deze effectiviteit beperkt worden doordat bepaalde activiteiten of programma's in botsing komen met andere.

3.2. ONTWIKKELINGSACTIVITEITEN IN COLUMBIA

Zoals overal elders is ook de Columbiaanse ontwikkelingsproblematiek aan vele veranderingen onderhevig. Zelfs is men geneigd te spreken van versnelde verandering in deze problematiek, wanneer men als maatstaven bijvoorbeeld neemt: de snelle groei van de tertiaire sector in de economie, de urbanisatie, de "violencia" (waaronder eveneens de politiek-militair georiënteerde guerrillabewegingen), de secularisatie, de stijging van het gezondheids- en onderwijsniveau, het groeiende klasse-bewust-zijn, de uitbreiding van het radiowezen, de krantencirculatie en het wegennet e.d.

Deze veranderingen worden niet door eenieder positief (en als ontwikkelingen) gewaardeerd, hetgeen niet wegneemt, dat zij ten dele manifestaties zijn van bewust op verbeteringen gerichte gedragingen (dus: ontwikkelingsactiviteiten) van Colombianen (naast natuurlijk buitenlandse invloeden).

Deze ruime definitie van het begrip ontwikkelingsactiviteit bemoeilijkt het geven van een beschrijving van de Columbiaanse ontwikkelingsactiviteiten. Daaronder vallen immers ook bijvoorbeeld de activiteiten van de tienduizenden individuen en gezinnen, die jaarlijks naar de stad trekken en hiermede een verbetering in hun situatie nastreven. En het zou irreëel zijn om met dergelijke ontwikkelingsactiviteiten geen rekening te houden. In het hierna volgende zal een indruk gegeven worden van de activiteiten die door een aantal belangrijke sectoren worden ondernomen.

Publieke overheid

Het is moeilijk een min of meer volledig overzicht te geven van de door de publieke overheden ondernomen ontwikkelingsactiviteiten. Zo werden in 1964 de inkomsten van de nationale overheid verdeeld over ongeveer 45 nationale overheids- en semi-overheidsinstanties, waaronder 15 ministeries (DAPLAN, Informe 1961-1963, blz. 423-425).

Deze diversiteit van instanties is op zich reeds een indicatie van de veelheid van verantwoordelijkheden waarvoor de nationale overheid zich heeft gesteld. Daarnaast zijn er ettelijke tientallen departementale instanties, en honderden gemeentelijke (Columbia telt bijna 900 gemeenten). Sinds 1961 heeft Columbia een nationaal ontwikkelingsplan, dat gericht is op een groei van het nationaal product van 5,6% per jaar, te realiseren via een nationaal ontwikkelingsbeleid waarin naast de activiteiten van de nationale overheid, ook die van de departementale en de gemeentelijke overheden geïntegreerd dienen te zijn. Daartoe kreeg het nationaal planbureau de

functie het totale ontwikkelingsbeleid van de overheid te coördineren. Echter, vooral gedurende de jaren 1962-1966 is er meer van versnippering dan van coördinatie der overheidsactiviteiten sprake geweest. Een werkelijk nationaal beleid ontbrak. Het planbureau zelf is in die jaren nauwelijks betrokken geweest bij het overheidsbeleid. De nieuwe president Lleras, sinds 1966 aan het bewind, heeft zich onder andere ten doel gesteld het nationaal plan te activeren, en een centrale functie toe te kennen aan het planbureau.

Binnen de publieke overheidssector neemt de nationale overheid een overwegende plaats in, daar de meeste overheidsinkomsten en -uitgaven via haar gerealiseerd worden. Zoals uit tabel 4 is af te leiden is het totaal aan overheidsuitgaven, sinds 1950, een groter deel van het bruto binnenlands product gaan uitmaken. Met name de bestedingen van de nationale regering zijn gestegen.

Tabel 4: Overheidsbestedingen, in % van het bruto binnenlands product (1950-1960-1965)

	1950	1960	1965
Nationale regering	6,6%	8,7%	11,9%
Departementale en gemeentelijke overheden	4,6%	5,5%	onbekend
Totaal	11,2%	14,2%	onbekend

Bron: voor de gegevens betreffende 1950 en 1960, zie Taylor, blz. 13, tabel 1-8; het cijfer van 1965 is berekend op basis van gegevens van Garcés, blz. 603, en UNO, Statistical Yearbook 1966, blz. 550.

In 1960 werd 27,4% van de totale overheidsgelden besteed aan "economische" ontwikkelingsactiviteiten, met name landbouwverbetering, verbindingen en energie; 11,4% werd besteed aan onderwijs; 8,7% aan gezondheid; 7,5% voor de publieke schuld;

8,7% aan defensie, en 36,3% andere uitgaven (Taylor, blz. 14, tabel 1-10). Sindsdien hebben er enkele verschuivingen in het bestedingspatroon van de overheid plaatsgevonden. Zo werd in 1965 van de middelen, die de nationale overheid ter beschikking stonden (alleen hierover zijn enkele gegevens beschikbaar), 22,7% aan publieke schuld besteed; een belangrijke stijging dus. Ook is een groter deel gegaan naar defensie (namelijk 13,4%) en naar onderwijs (13,5%) (Zie Garcés, blz. 603). Dit laatste percentage is echter enigszins geflatteerd daar de nationale regering zich sinds 1962 verantwoordelijk heeft gesteld voor de betaling van alle onderwijzers in overheidsdienst (die vroeger grotendeels door de departementen werden betaald).

Uit deze cijfers blijkt dat de nationale schuld een steeds belangrijker blok aan het ontwikkelingsbeen van de nationale overheid is geworden. De belangrijke stijging van de defensie-uitgaven geeft aan dat de overheid een hoge prioriteit is gaan toekennen aan de bestrijding van de "violencia". Een andere en steeds belangrijkere overheidsactiviteit betreft de huizenbouw. Het hiervoor verantwoordelijke nationale instituut I.C.T. bouwde in de periode 1942-1957 in totaal 18.178 huizen, in de jaren 1958-1960: 15.502 huizen, in 1961: 18.793 huizen en in 1962: 31.398 huizen (Colombia en Chifras, blz. 422).

Een ander belangrijk initiatief van de regeringen van het sinds 1958 opererende "nationale front" is het landhervormingsprogramma. De resultaten van dit programma zijn tot nu toe ver achtergebleven bij de (door de publiciteit) gewekte verwachtingen, hetgeen onder andere te wijten is aan de moeilijke economische situatie, de tijdrovende onteigeningsprocedures en de oppositie van de grootgrondbezitters (Dix, blz. 154-158).

Het overgrote deel van de middelen van de nationale regering wordt verkregen uit belastingen e.d. (in 1965: 75,7% van de totale inkomsten), de rest via binnenlandse leningen en buiten-

landse hulp. De inkomsten van de departementen en de gemeenten komen voor ongeveer de helft uit belastingen, en de rest uit de opbrengsten van de dienstverlenende bedrijven (Taylor, blz. 4, tabel 1-3). Het belastingsysteem fungeert echter nauwelijks als een instrument voor inkomensverdeling.

Zo werd in 1961 door het eerste (laagste) kwartiel van de inkomensstrekkers $\pm 11\%$ aan belastingen betaald; door het tweede kwartiel $\pm 9\%$, door het derde kwartiel $\pm 11\%$ en door het vierde kwartiel $\pm 14\%$ (Taylor, blz. 227).

Kerk

De rooms katholieke kerk zou op het gebied van ontwikkelingsactiviteiten van niet te onderschatten belang kunnen zijn, alleen al door de machtspositie, die zij in de Columbiaanse samenleving inneemt (hetgeen reeds eerder is aangegeven). Tot haar meest interessante activiteiten behoren die, ondernomen in het kader van het basisonderwijsprogramma: Acción Cultural Popular, onder andere via een systeem van radioscholen (Haddox, blz. 109-111). Een ander belangrijk initiatief is het programma voor maatschappelijk werk dat in de stad Cali door de kerk in enkele krottenwijken is georganiseerd, en waarbinnen onder andere wordt geëxperimenteerd met geboortebeperring, alhoewel op zeer kleine schaal. Daarnaast valt in het gehele land op te merken, dat een groeiend aantal pastoors daadwerkelijk medewerkt aan allerlei programma's op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs en gemeenschapsontwikkeling (zie Keune, Kerk en Ontwikkeling).

Bedrijfsleven

Het particuliere bedrijfsleven is het meest verantwoordelijk voor de in de laatste jaren genomen initiatieven op technisch-economisch gebied. Binnen deze sector zijn er verschillende overlegorganen ontstaan, zoals de Federación Nacional de Cafeteros, de Asociación Nacional de Industriales, de Asocia-

ción Colombiana Popular, de Sociedad de Agricultores de Colombia e.a.. Deze organen zijn echter hoofdzakelijk representatief voor de grote bedrijven. De kleine boeren, industriëlen en handelsmensen zijn nauwelijks georganiseerd. Een zeer interessant initiatief, genomen door het bedrijfsleven in samenwerking met de publieke overheid, is het Servicio Nacional de Aprendizaje, gericht op de vorming van technisch geschoolde arbeidskrachten voor de industrie en (in mindere mate) de landbouw. (Zie Colombia en Chifras, diverse plaatsen).

Vakbonden

Momenteel zijn er vele verschillende vakbonden werkzaam, waarvan echter slechts een minimaal deel (minder dan 10%) van de werknemers lid is. Hierdoor is hun representativiteit voor de totaliteit van werknemers zeer klein. Desalniettemin nemen zij belangrijke machtsposities in, vooral in de grote industriële bedrijven, alsook in de sectoren overheid en transport. Het grootste deel van de vakbonden (en georganiseerde werknemers) is overgegaan in twee overkoepelende organen, namelijk de Confederación de Trabajadores de Colombia en de Unión de Trabajadores de Colombia (Arriaga, blz. 503 e.v.).

Universiteiten

De universiteiten nemen eveneens een belangrijke plaats in wat betreft ontwikkelingsactiviteiten, niet alleen door hun directe onderwijsprogramma's, doch ook door hun diverse onderzoeks- en uitvoerende initiatieven (met name de "Universidad Nacional" en de "Universidad Javeriana", beide te Bogotá). Opvallend is de versnippering in het hoger onderwijs (alleen al in de stad Bogotá zijn er ongeveer vijftien onafhankelijke universitaire instellingen) en het belang van de politieke pressies uitgeoefend door de studenten (zie onder anderen Bernal e.a., diverse plaatsen; Gomez, blz. 503 e.v.).

Politieke partijen

De politieke partijen, vooral de "liberale" en de "conservatieve" zijn traditioneel van grote invloed op de ontwikkeling, niet alleen doordat zij de activiteiten van de overheidssector bepalen doch ook vanwege hun belang voor de meningsvorming (politiek, godsdienstig, etc.) van de bevolking. De tegenstellingen tussen deze twee partijen zijn sterk verminderd doordat zij in 1958 zijn opgegaan in een "Nationaal Front" en zich het monopolie van de verkiezingen "grondwettelijk" hebben toegeëigend. Het hieraan ten grondslag liggende basisaccord bepaalt onder andere de volstreckte pariteit in alle vertegenwoordigende lichamen. Ongetwijfeld verhindert dit de politieke vernieuwing binnen het kader van de momenteel geldende grondwet. Genoemde partijen hebben veel van hun aanhang verloren, hetgeen tot uitdrukking komt bij de verkiezingen (zoals reeds eerder is aangegeven). Zowel binnen als buiten deze partijen zijn er oppositiegroeperingen ontstaan, variërend van uiterst links tot uiterst rechts. Deze zijn onderling echter te verdeeld, om een werkelijk effectieve oppositie te voeren. Tot nu toe heeft geen van deze nieuwe bewegingen een grote aanhang gekregen, met uitzondering van de rechtse ANAPO-beweging. Momenteel is er sprake van een politiek vacuum, vanwege de afwezigheid van een politieke beweging, die werkelijk representatief is voor de grote massa van de bevolking. Opvallend zijn de verschillende guerrillagroeperingen, die vooral in rurale gebieden invloeden uitoefenen. Ook deze zijn onderling verdeeld.

Massa-media

Door de afname van het analfabetisme is het belang van de kranten gedurende de laatste jaren sterk gestegen. De belangrijkste kranten (ook wel de "Gran Prensa" genoemd) zijn: "El Espectador" en "El Tiempo" (van liberale signatuur) en "El Siglo" en "La Republica" (conservatief) (Zie Lozano, blz. 594 e.v.). Naast de kranten zijn ook de radiostations

grote invloed gaan uitoefenen. Er zijn er vele tientallen, waaronder één geleid door de overheid, één door de rooms katholieke kerk en vier grote (nationale) commerciële stations. De resterende kleine stations zijn eveneens commercieel. Sinds 1954 is er ook een televisiestation, met ruim 100.000 ontvangers (zie Valencia, blz. 590 e.v.).

Juntas de Acción Comunal

Op het gebied van ontwikkelingsactiviteiten zijn sinds 1960 een belangrijke plaats gaan innemen de lokale "Juntas de Acción Comunal" (momenteel circa 9.000). Deze worden nader besproken in hoofdstuk IV.

In het algemeen kan gesteld worden dat Columbia momenteel gekenmerkt wordt door een grote diversiteit van ontwikkelingsactiviteiten en programma's, die van velerlei zijden worden ondernomen. Uiteraard stelt zich de vraag naar de effectiviteit hiervan. Opvallend is allereerst het grote gebrek aan coördinatie. Dit is een zeer algemeen verschijnsel; er is een groot gebrek aan coördinatie binnen de publieke overheidssector, maar ook tussen publieke overheid en andere overheidssectoren als de kerk, het bedrijfsleven en de vakbonden. Daarnaast zijn de massale volksbewegingen van belang die tot uitdrukking komen in de trek naar de stad en in de vele duizenden Juntas de Acción Comunal, en die evenmin onderdeel uitmaken van een werkelijk nationaal beleid.

Het zou uiteraard veel meer onderzoek vergen om te kunnen vaststellen in hoeverre al deze activiteiten tegengestelde doeleinden beogen. Dit neemt niet weg dat de noodzaak van een nationaal ontwikkelingsbeleid, waarmee het gehele land zich kan identificeren, gesteld kan worden. De wijze waarop de activiteiten momenteel ontplooid worden, heeft immers tot gevolg dat de ontwikkeling, zeker van de brede volksmassa's in de steden en in de rurale gebieden, stagneert in plaats van op gang komt. Ook in dit verband moet nogmaals met klem gewezen worden op de vele conflictsituaties die zich in Columbia voordoen.

VOETNOTEN

- 1) Hierop wordt onder 2.3 nader teruggekomen.
- 2) De uitdrukking "groei" wordt veelal gehanteerd ter aanduiding van kwantitatieve verandering, maar dan in de zin van vermeerdering. Het moge echter duidelijk zijn dat niet iedere groei ontwikkeling is.
- 3) Term o.a. gebruikt (en nader uitgewerkt) door Drewnowski.
- 4) Met nadruk moet vermeld worden, dat in deze studie niet nader zal worden ingegaan op de wijze, waarop de verschillende ontwikkelingsproblemen het welzijn van de mens bepalen. Dit steeds meer in de aandacht komende vraagstuk staat (mede) centraal in de studies van het U.N. Research Institute for Social Development in Genève.
- 5) Men vergelijkte bijvoorbeeld de diversiteit van ontwikkelingsproblemen, die aandacht krijgen in tijdschriften als "Economic Development and Cultural Change" (Chicago, the University of Chicago Press) en "Tiers-Monde" (Paris, l'Institut du Développement Economique et Social).
- 6) Zie UNO, International Definition, blz. 2.
- 7) Pensioen onderscheidt de "historische" betekenis van het woord sociaal (de problemen van de "miserables") enerzijds, en de analytische betekenis (zoals dit door de zogenaamde sociale wetenschappen wordt gehanteerd) anderzijds.
- 8) De in de tabel opgenomen cijfers berusten in oorsprong op diverse door de Verenigde Naties gepubliceerde statistische jaarboeken. De vergelijkbaarheid van de V.N.-cijfers is in het algemeen beperkt, daar zij op verschillende (min of meer volmaakte) wijzen tot stand zijn gekomen, en veelal betrekking hebben op verschillende jaren.
- 9) De schaarste aan voedingsmiddelen wordt mede veroorzaakt door het systeem van subsistence-farming waartoe steeds meer kleine boeren werden gedwongen. Zie onder 2.1.1.2.
- 10) De nu volgende samenvatting van de economische problemen van Columbia is in belangrijke mate geïnspireerd door de publicaties van L. Currie, met name door zijn meest recente boek "Accelerating Development". Uiteraard zijn er verschillende visies op deze problemen. Echter, naar de mening van de auteur van deze studie komt de visie van Currie het meest overeen met de werkelijkheid (Voor verdere bestudering alsook voor kennisname van andere visies kunnen met name worden aanbevolen: DAPLAN: Colombia-Plan General; Lebret; DAPLAN: Informe 1961-1963; diverse hoofdstukken uit Colombia en Chifras; en Perez: El Campesinado

Colombiano). Dit neemt niet weg, dat de auteur van deze studie zich niet geheel kan verenigen met de door Currie voorgestelde strategie, met name niet met zijn voorstel van massale overplaatsing van de rurale bevolking naar de steden (zie Currie, Operación Colombia).

- 11) De groeicijfers der productiesectoren zijn berekend op basis van gegevens, verkregen uit de onder tabel 2 vermelde bron. De groei van de werkgelegenheid in de industrie is berekend op basis van gegevens uit U.N.: The Growth of World Industry 1938-1961, blz. 159, en uit U.N. Statistical Yearbook 1966, blz. 105.
- 12) Gedurende 45 maanden van het (4-jarig) regeringsbeleid van de vorige president nam de totale hoeveelheid betaalmiddelen toe met 89% (Agudelo, blz. 316). Met 1955 als basisjaar was de index van de kosten van levensonderhoud van de arbeiders in Columbia in oktober 1967 gestegen tot 373.8 (zie: "Revista del Banco de la Republica", november 1967, blz. 1513).
- 13) Volgens Currie werkt het belastingsysteem zelfs regressief (L. Currie, Accelerating, blz. 204), volgens Taylor c.s. in zeer lichte mate progressief (Taylor, blz. 226).
- 14) Zoals reeds vermeld, wordt het inkomen van de rijken niet geheel in Columbia besteed.
- 15) Hierbij dient te worden opgemerkt, dat de werkelijke concentratie van gronden in de praktijk groter is dan uit de statistieken blijkt. Zo geeft Adams (blz. 82) een voorbeeld van een grootgrondbezit, dat beheerd wordt door een rentmeester in dienst van een gezin. De eigendomstitels van dit grootgrondbezit zijn verdeeld over de vader en de diverse zonen en dochters uit dit gezin. Het totale bezit wordt echter als één bedrijf onder leiding van genoemde rentmeester beheerd.
- 16) Een in het Túquerres-gebied (Departement Nariño) gehouden onderzoek, verschaft enkele in dit verband van belang zijnde gegevens. In de gemeente Túquerres beschikt 54,6% van de boeren (de kleine boeren) over slechts 16,9% van de gronden, terwijl 12,8% (de grote boeren) 54,3% van de grond bezit. In de gemeente Sapuyes zijn de betreffende cijfers: 59,4% van de boeren met 4,1% van de grond, en 2,7% van de boeren met 51,1% van de grond. In de gemeente Guachucal: 71,2% van de boeren met 12,0% van de grond, en 1,9% van de boeren met 51,6% van de grond. Deze verdeling wordt steeds ongunstiger, o.a. doordat de grootgrondbezitters steeds meer grond van de kleine boeren kopen, daar bij deze laatsten (bijv. bij ziektegevallen) zich acute behoeften aan geldmiddelen kunnen voordoen. Meer dan de

helft van de boeren in dit gebied beschikt over gronden van minder dan 2 hectaren. Deze gronden zijn overwegend gelegen op de (ongunstige) berghellingen, terwijl de vlakke gedeelten (met de beste waterhuishouding etc.) toebehoren aan de grootgrondbezitters.

Het gebrek aan specialisatie in dit gebied blijkt onder andere uit het feit, dat van de 4591 onderzochte gezinnen: 63,8% aan landbouw doet (met gemiddeld 2,9 verschillende landbouwproducten), 61,4% met vee (met gemiddeld 3 verschillende vesoorten), 48,5% met huisindustrie (met gemiddeld 1 industrieproduct), terwijl in 37,4% van de gezinnen minstens 1 dienstverlenende werkzaamheid buiten het gezin wordt verricht. (Zie Triana e.a. Estudio sobre las Condiciones, hoofdstuk I, La Economía).

- 17) Mede gezien de gunstige klimatologische omstandigheden en het reeds vrij hoge technische peil op de grotere boerderijen, kan, volgens Currie (a.w., blz. 185) de productie van bijna alle landbouwgewassen in één jaar worden uitgebreid met 5% à 10%, indien de effectieve vraag voldoende en lonend zou zijn.
- 18) Bij de grondwetswijziging van december 1957 werd onder andere bepaald, dat tot en met 1970 slechts twee partijen aan de verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen, alsook aan de presidentsverkiezingen, mochten deelnemen, namelijk de liberale partij en de conservatieve partij. Andere partijen of bewegingen, zoals de socialistische, de communistische en de christen-democratische werden hierdoor uitgesloten. De deelname aan de verkiezingen is sinds het plebisciet van 1957 sterk gedaald. Aan dit plebisciet nam nog 72% van de kiesgerechtigde bevolking deel. De deelname aan de Kamer- en presidentsverkiezingen van 1962 was echter 58% respectievelijk 49%, terwijl aan de Kamer- en presidentsverkiezingen van 1966 nog slechts 40% respectievelijk 36% deelnam. Daarnaast is er een sterke groei van oppositiebewegingen binnen de liberale en (vooral) de conservatieve partijen waar te nemen. Volgens Dix betekent dit, dat de populaire basis van de huidige regering, die deze claimt te hebben, nauwelijks aanwezig is (Dix, blz. 136 e.v., blz. 160 e.v.).
- 19) Hier wordt een zeer ruime interpretatie gegeven aan het begrip sociaal verband, namelijk iedere onderscheidbare groepering van mensen, die wat betreft de ontwikkelingsproblematiek, iets gezamenlijk hebben. Daarbij kunnen vele verschillende factoren als onderscheidingsfactoren een rol spelen, zoals uit de context moge blijken.

- 20) Met betrekking tot ontwikkelingsdoeleinden zou men eventueel kunnen onderscheiden: de finale doeleinden, dat wil zeggen datgene, dat men uiteindelijk wil bereiken (bijv. "verbetering van de gezondheid") en de operationele doeleinden, te weten de concrete doeleinden, waarop men een ontwikkelingsactiviteit zou willen richten, zoals bijvoorbeeld "uitroeiing van de malaria".
- 21) Hierbij moet worden aangetekend, dat ontwikkelingsaspiraties zich in meerdere of mindere mate kunnen beperken tot ontwikkelingsdoeleinden, met andere woorden, dat binnen de aspiratie de ontwikkelingsmethode weinig of in het geheel niet naar voren komt.
- 22) Het vraagstuk van de objectiviteit van de wetenschappen of wetenschapsbeoefenaren is uiteraard geen "nieuw" vraagstuk. De laatste jaren is de discussie hierover weer toegenomen, onder andere vanwege de bezinning op de confessionele binding van bepaalde universiteiten in Nederland (zie o.a. Schillebeeckx, Deconfessionalisering), alsook door de thesen van Popper. Deze stelt onder andere dat zelfs de natuurwetenschappen partijdig zijn. Hij beklemtoont tegelijkertijd het belang van de kritische methode om de objectiviteit te bevorderen (Zie Popper, Die Logik).
- 23) Voor een overzicht betreffende de raciale groeperingen kan verwezen worden naar De Lannoy, Perez, blz. 47-54. Dát de raciale factor een belangrijke invloed heeft gehad, en ten dele nog heeft, blijkt o.a. uit de studies van Lievano; De Lannoy, Perez; Escalante, El Negro; alsook uit diverse regionale en locale studies.
- 24) Zie onder andere UNO, 1961 Report on the World Social Situation, hoofdstuk II en III; Bertholet, Evers, Measuring; Baster, Subramaniam.
- 25) Zie de bezwaren aangegeven door Bertholet, Evers, a.w., blz. 10. Dit geldt met name voor de sociale problemen.
- 26) Zie onder andere: Janssen, Viciëuze cirkels; Bertholet, Het ontwikkelingsprobleem; Horowitz, Three Worlds of Development; Braibanti, Spengler, Tradition; Lebret, Dynamique Concrète.
- 27) Deze vraagstukken worden behandeld in de (binnenkort te verschijnen) studie van Clemhout.
- 28) De rol van de radio in deze is bijvoorbeeld tot uitdrukking gekomen bij de verwickelingen na de moord op de populaire politieke leider Gaitán in 1948. Niet alleen de informatie als zodanig, doch ook de wijze waarop de informatie werd gegeven, heeft er toe bijgedragen, dat dezelfde dag niet alleen in Bogotá (de plaats van de aanslag) doch ook in andere steden omvangrijke muterijen van de lage klasse ontstonden (Zie o.a. J. Gutierrez, La Rebeldia).

- 29) De kwestie van consensus versus dissensus wordt uitvoerig besproken door Horowitz (Three Worlds of Development). Zijn mening is in dit verband, dat, wat de ontwikkelingslanden betreft, het noodzakelijk is te zoeken naar overeenstemming, juist om de destructieve krachten tegen te gaan. Hij spreekt hierbij met name van de noodzaak te komen tot een theorie van de ontwikkelingssamenwerking. Helaas werkt hij zelf deze gedachte niet nader uit.

BRONNEN

- D.W. Adams Landownership Patterns in Colombia. In: Inter-American Economic Affairs (Washington), 1964, no. 3.
- I. Adelman, C.T. Morris Society, Politics, and Economic Development. Baltimore, 1967, The John Hopkins Press.
- H. Agudelo Cuatro Etapas de la Inflación en Colombia. Bogotá, 1965, Ed. Tercer Mundo.
- A. Arriaga El Trabajo. In Colombia en Chifras.
- N. Baster, M. Subramaniam Aspects of Social and Economic Development, a pilot statistical study. Geneva, 1965, U.N.R.I.S.D.
- R.F. Behrendt Soziale Strategie für Entwicklungsländer. Frankfurt am Main, 1965, S. Fisher Verlag.
- A. Bernal, A. Benoit, B. Corredor, I. Wüst La Educación en Colombia. Bogotá, 1965, Centro de Investigaciones Sociales.
- A. Bernal, C. Torres Las Estructuras del Subdesarrollo. Bogotá, 1965, in stencil.
- C.J.L. Bertholet Het Ontwikkelingsprobleem in Sociaal Perspectief. Tilburg, 1965, Katholieke Hogeschool (Een verkorte handelseditie is uitgegeven door de Universitaire Pers te Rotterdam, 1967).
- C. Bertholet, B. Evers Measuring Socio-Economic Development. Tilburg, 1965, Institute for Development Problems.
- R. Braibanti, J.J. Sprengler Tradition, Values and Socio-Economic Development. London 1961, Cambridge Un. Press.
- L. Calderón Poder Retentivo del Area Local Urbana en las Relaciones Sociales. Friburgo, 1963, FERES.
- CEPAL La Economia de America Latina en 1964. Santiago de Chile.

- S. Clemhout The Social Threstholds-Patterns asso-
ciated with Economic Growth. Geneva,
U.N.R.I.S.D., aangekondigd.
- Colombia en Chifras. Bogotá, 1963,
Libreria Colombiana-Camacho Roldán.
- L. Currie Accelerating Development - The Necessity
and the Means. New York, 1966, McGraw-
Hill.
- L. Currie Ensayos sobre Planeación. Bogotá, 1965,
Ed. Tercer Mundo.
- L. Currie Operación Colombia - 2nd. ed. Barran-
quilla, 1965, Camara de Comercio.
- L. Currie Una Política Urbana para los Países en
Desarrollo. Bogotá, 1965, Ed. Tercer
Mundo.
- DAPLAN Colombia - Plan General de Desarrollo
Económico y Social. Bogotá, 1962, Dep.
Adm. de Planeación.
- DAPLAN Informe al Congreso Nacional 1961-1963.
Bogotá, 1964, Dep. Adm. de Planeación.
- DAPLAN Plan Cuatriennial 1961-1964. Bogotá, 1960,
Dep. Adm. de Planeación.
- R.H. Dix Colombia - The Political Dimension of
Change. New Haven - London, 1967, Yale
Un. Press.
- J. Drewnowski Social and Economic Factors in Develop-
ment. Genève, 1966, U.N.R.I.S.D.
- E.C.L.A. Some Aspects of Population Growth in
Colombia - 2nd. part : Implications
for Education, Manpower and Housing.
Santiago de Chile, 1960.
- A. Escalante El Negro en Colombia. Bogotá, 1964, Un.
Nacional.
- O. Fals El Hombre. In: Colombia en Chifras.
- O. Fals Lo Sacro y lo Violento. In: La Nueva
Prensa. Bogotá, 6 april 1965.
- O. Fals La Subversión en Colombia - El Cambio
Social en la Historia. Bogotá, 1967,
Ed. Tercer Mundo.

- S. Garcés Algunos Aspectos del Ejercicio Fiscal de 1966. In: Revista del Banco de la Republica, mei 1967 (Bogotá).
- P. Gomez La Universidad. In: Colombia en Chifras.
- J. Gutierrez La Rebeldia Colombiana. Bogotá, 1962, Ed. Tercer Mundo.
- V. Gutierrez de Pineda La Familia en Colombia. Bogotá, 1962, Centro de Investigaciones Sociales.
- V. Gutierrez de Pineda La Medicina Popular en Colombia. Bogotá, 1961, Un. Nacional.
- G. Guzmán, O. Fals,
E. Umaña La Violencia en Colombia - 2 delen. Bogotá, 1962-1964, Ed. Tercer Mundo.
- B.E. Haddox Sociedad y Religión en Colombia. Bogotá, 1965, Ed. Tercer Mundo.
- I.L. Horowitz Three Worlds of Development - The Theory and Practice of International Stratification. New York, 1966, Oxford Un. Press.
- L.H. Janssen Events and Trends. In: World Justice, maart 1966.
- L.H. Janssen Vicieuze cirkels en planning in West-Afrika. Tilburg, 1962. Katholieke Hogeschool (inaugurale rede).
- A.W.M. Keune Kerk en Ontwikkeling in Columbia. In: Katholieke Missiën, (Soesterberg), november 1966.
- A.W.M. Keune Problemen van Volkshuisvesting in Columbia. In: Maandblad Volkshuisvesting (Utrecht), november 1966.
- J.L. de Lannoy,
G. Perez Estructuras Demográficas y Sociales de Colombia. Bogotá, 1961, Centro de Investigaciones Sociales.
- R. Larrainzer - Yoldi Recomendaciones para Mejorar la Administración Colombiana. Bogotá, 1965, niet gepubliceerd rapport.
- L.J. Lebreton Dynamique Concrète du Développement. Paris, 1961, Les Editions Ouvrières.

- L.J. Lebret Estudio sobre las Condiciones del
Desarrollo de Colombia. Bogotá, 1958,
Aedita - Cromos.
- I. Liévano Los Grandes Conflictos Sociales y
Económicos de Nuestra Historia - 4 de-
len. Bogotá, Ed. La Nueva Prensa.
- F. Lozano El Periodismo. In: Colombia en Chifras.
- J. Martinez Anotaciones sobre el Empleo y la Re-
muneración en Colombia. Bogotá, 1963,
ESAP (stencil).
- Overseas Business Reports, July 1966.
U.S. Department of Commerce.
- J.F. Patiño La Salud. In: Colombia en Chifras.
- G. Perez El Campesinado Colombiano. Bogotá,
1962, Centro de Investigaciones
Sociales.
- J.A. Ponsioen General Theory of Social Welfare Po-
licy. In: J.A. Ponsioen ed.: Social
Welfare Policy.
- J.A. Ponsioen ed. Social Welfare Policy.
's-Gravenhage, 1962, Mouton.
- K. Popper Die Logik der Sozialwissenschaften.
In: Kölner Zeitschrift für Soziologie,
september 1962.
- I. Rosier Aspectos Psicológicos de la Economía.
Bogotá, 1964, niet gepubliceerd.
- I. Rosier Problemas Humanos en las Zonas Sub-
urbanas de Bogotá. Bogotá, 1965, Un.
Nacional (stencil).
- E. Santa Sociología Política de Colombia.
Bogotá, 1964, Ed. Tercer Mundo.
- E. Schillebeeckx Deconfessionalisering der Universiteit?
In: Universiteit en Hogeschool, juni
1967.
- M.C. Taylor e.a. Fiscal Survey of Colombia. Baltimore,
1965, The John Hopkins Press.

- C. Torres Resumen de los Trabajos presentados por el Comité Colombiano de Asuntos Sociales. In: La Administración Pública en los Países en Desarrollo. Bogotá, 1963, ESAP.
- C. Torres La Violencia y los Cambios Socio-Culturales en las Areas Rurales Colombianas. In: Memoria del Primer Congreso Nacional de Sociología. Bogotá, 1963, Asociación Colombiana de Sociología.
- H. Triana, J. Pacheco,
A. Keune Estudio sobre las Condiciones Socio-Económicas en el Area comprendida por los Municipios Túquerres, Sapuyes y Guachucál. Bogotá, 1964, Ministerio de Gobierno.
- U.N.O. Economic Survey of Latin America 1966. New York, 1968.
- U.N.O. The Growth of World Industry 1938-1961. New York, 1963.
- U.N.O. International Definition and Measurement of Levels of Living - an interim guide. New York, 1961.
- U.N.O. Report on International Definition and Measurement of Standards and Levels of Living. New York, 1954.
- U.N.O. Report on the World Social Situation, New York, 1961.
- U.N.O. Statistical Yearbook - 1966. New York, 1967.
- G. Valencia Radio y Televisión. In: Colombia en Chifras.
- J.G. Williamson Regional Inequalities and the Process of National Development. In: Economic Development and Cultural Change, juli 1965.

HOOFDSTUK III THEORIE VAN GEMEENSCHAPSONTWIKKELING

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk zal worden nagegaan, wat gemeenschapsontwikkeling is en hoe zij zich verhoudt tot ontwikkelingsproblematiek. Daarbij wordt uitgegaan van het in het voorgaande hoofdstuk gestelde over genoemde problematiek.

De eerste, centrale, vraag is hierbij: wat verstaat men onder "gemeenschapsontwikkeling"? Deze op zich eenvoudige vraag blijkt niet gemakkelijk te beantwoorden, of, beter gezegd, er worden vele verschillende antwoorden gegeven. Zo luidt de "officieel" door de Verenigde Naties gegeven omschrijving van dit begrip als volgt: "the processes by which the efforts of the people themselves are united with those of governmental authorities to improve the economic, social and cultural conditions of communities, to integrate these communities into the life of the nation, and to enable them to contribute fully to national progress". Dit complex van processen bevat, volgens de U.N.O.-omschrijving, twee essentiële elementen: "the participation of the people themselves in efforts to improve their level of living with as much reliance as possible on their own initiative, and the provision of technical and other services in ways which encourage initiative, selfhelp and mutual help and make these more effective. It is expressed in programmes designed to achieve a wide variety of specific improvements". Daar wordt aan toegevoegd: "These programmes are usually concerned with local communities because of the fact that the people living together in a locality have many and varied interests in common. Some of their interests are expressed in functional groups, organised to further a more limited range of interests not primarily determined by locality" (UNO, Community Development and Related Services, blz. 1).

Naast deze van 1956 daterende maar nog steeds door de U.N.O. gehanteerde definitie bestaan er vele andere. Zo wordt in een publicatie van de International Cooperation Administration van de Verenigde Staten over gemeenschapsontwikkeling gesproken als een "techniek" door de overheid gehanteerd om op effectieve wijze gebruik te maken van lokale initiatieven ten behoeve van toenemende productie en betere levensomstandigheden. Tevens echter ziet genoemde instantie de gemeenschapsontwikkeling als een proces van sociale actie, min of meer in de zin aangegeven door de U.N.O. (I.C.A., The Community Development Review, dec. 1956).

Het proces karakter van gemeenschapsontwikkeling wordt ook aangegeven door Biddle en Biddle (blz. 73), en wel als volgt: "community development is a social process by which human beings can become more competent to live with and gain some control over local aspects of a frustrating and changing world". Dit procesmatige geeft Du Sautoy eveneens aan, wanneer hij gemeenschapsontwikkeling omschrijft als "only a part of the overall process of the development of communities. It is that part of the process which can be distinguished by the following ingredients:

- a. self-help
- b. attention paid to the people's felt needs
- c. attention paid to the social, traditional and other aspects of the community as a whole" (Du Sautoy, blz. 125).

Het "techniek"-karakter van gemeenschapsontwikkeling kan ook worden teruggevonden in de omschrijving, gegeven door de Indische auteur Ram Lal (blz. 59), alhoewel hij niet dezelfde uitdrukking gebruikt, doch spreekt van een methode om de sociaal-economische verandering van de rurale gemeenschap op gang te brengen door middel van de collectieve actie binnen een "community-spirit". Van Nieuwenhuizen ziet gemeenschapsontwikkeling als een poging de leden van de niet-westerse gemeenschappen bij te staan in hun aanpassing aan nieuwe

omstandigheden (Ruopp, deel I, hoofdstuk I). Mezirow typeert gemeenschapsontwikkeling als "a planned and organized effort to assist individuals to acquire the attitudes, skills, and concepts required for their democratic participation in the effective solution of as wide a range of community improvement problems as possible in an order of priority determined by their increasing levels of competence" (Mezirow, C.D. as an Educational Process, blz. 16).

Gedurende de Ashridge Conference on Social Development werd gemeenschapsontwikkeling omschreven als: "a movement designed to promote better living for the community with the active participation and, if possible, on the initiative of the community, but if this initiative is not forthcoming spontaneously, by the use of techniques for arousing and stimulating it in order to secure the active and enthusiastic response to the movement".

Bij deze omschrijving sluit ook Batten zich aan, een van de meest productieve auteurs op het gebied van gemeenschapsontwikkeling (Batten, Communities, blz. 1).

Uit het voorgaande blijken de vele verschillende wijzen, waarop het fenomeen wordt omschreven. Hierbij speelt een rol, dat sommigen de gemeenschapsontwikkeling als een proces typeren, anderen als een methode (of techniek), als een programma of als een beweging. Volgens Sanders (blz. 407) zijn zelfs alle vier typeringingen relevant. Dit is inderdaad zo, echter met dien verstande dat deze verschillende typeringingen betrekking hebben op bepaalde aspecten van de gemeenschapsontwikkeling. Uiteraard gaat het om een (ontwikkelings-)proces, dat echter op een bepaalde wijze (methode) tot stand komt. Het heeft echter een ideologische achtergrond, reden waarom het veelal als beweging wordt gekarakteriseerd. Om deze ideologische redenen, maar ook om andere motieven, bestaan er programma's die zich richten op de bevordering van gemeenschapsontwikkeling.

In het hierna volgende zal, onder 2., de gemeenschapsontwikkeling nader worden gekarakteriseerd. Daarbij wordt er van uitgegaan dat gemeenschapsontwikkeling een ontwikkelingsproces is, dat wil zeggen een geheel van verbeteringen in de ontwikkelingsproblematiek van een samenleving. Onder 2.1 zal nagegaan worden welke plaats aan dit proces kan worden toegekend, gegeven de drie fundamentele aspecten van de ontwikkelingsproblematiek die in het vorige hoofdstuk zijn besproken. Onder 2.2 zal de methode van de gemeenschapsontwikkeling nader getypeerd worden, dat wil zeggen de wijze waarop dit proces zich realiseert.

Na dit analytische gedeelte zal onder 3. aandacht gegeven worden aan de bevordering van gemeenschapsontwikkeling. Na een nadere omschrijving van het begrip g.o.-programma (onder 3.1) zal onder 3.2 ingegaan worden op de motivering die bij een dergelijk programma een rol kan spelen. Hierbij zullen ook de ideologische aspecten besproken worden. Onder 3.3 zullen een aantal algemene beleidsoverwegingen gegeven worden die van belang zijn bij het nemen van een initiatief tot een g.o.-programma. Onder 3.4 zal een aantal centrale beleidsfactoren besproken worden die van belang zijn voor de keuze van het type programma.

Tenslotte zal onder 4. een samenvatting van dit hoofdstuk worden gegeven.

2. WAT IS GEMEENSCHAPSONTWIKKELING?

2.1 GEMEENSCHAPSONTWIKKELING EN ONTWIKKELINGSPROBLEMATIEK

2.1.1. Gemeenschapsontwikkeling en het diversiteitsaspect

2.1.1.1. Gemeenschapsontwikkeling en de diversiteit van ontwikkelingsproblemen

Allereerst zal nagegaan worden op welke ontwikkelingsproblemen het g.o.-proces betrekking heeft.

In het voorgaande hoofdstuk zijn de volgende groepen van ontwikkelingsproblemen onderscheiden:

- de levensomstandigheden
- de economische problemen
- de sociale problemen.

Wanneer men de literatuur over gemeenschapsontwikkeling na-gaat, zowel die van meer theoretische aard, als de praktisch-beschrijvende, kan men zich niet aan de indruk onttrekken, dat gemeenschapsontwikkeling in principe betrekking heeft op alle ontwikkelingsproblemen. Zo wordt in de reeds vermelde definitie van de Verenigde Naties gesproken over: "to improve the economic, social and cultural conditions". Wat nader gespecificeerd betekent dit bij de V.N.: "more literates, improved agricultural production, better health, better nutrition, fuller use of labour, capital formation in the form of roads, wells, community centers, ad so on". Hierbij wordt aangetekend, dat "achievements of this kind, important though they may be, are less important than the qualitative changes expressed in attitudes and relationships which aid to human dignity, and increase the continuing capacity of the people to help themselves to achieve goals which they determine for themselves", en iets verder wordt gesproken over "re-orientation of existing institutions or the creation of new institutions" (UNO, C.D. and Related Services, blz. 14 - 15).

In een andere V.N.-publicatie, een evaluatiestudie, wordt het belang van de economische aspecten van gemeenschapsontwikkeling benadrukt. Daarbij wordt concreet gesproken over onder andere: toenemende productie (zowel in de landbouw als in de industrie), kapitaalvorming en "the development of people, outlook and institutions" (met bijzondere aandacht voor "health and knowledge", "attitudes" en "institutional machinery") (UNO, C.D. and Economic Development, deel I). Afgezien van het feit dat in deze V.N.-publicaties bepaalde ontwikkelingsproblemen ten opzichte van andere benadrukt worden (afhankelijk van het "sociaal" dan wel "economisch" ge-

zichtspunt), kan men hierin verwijzingen terugvinden naar alle drie aangegeven groepen van ontwikkelingsproblemen.

Bij Du Sautoy is opvallend dat hij vier "mainfields" van ontwikkelingsproblemen aangeeft, waarop gemeenschapsontwikkeling betrekking heeft, namelijk:

- a. "Adult literacy and basic social education"
- b. "specialized work among women and youth"
- c. "self help construction projects"
- d. "extension education work in various nation building fields", met de aantekening dat: "it may also concern itself with cooperation and stimulation of cottage industries".

In zijn reeds weergegeven definitie vindt men ook bredere verwijzingen, waar hij spreekt van "attention paid to people's felt needs" en "to the social, traditional and other aspects of the community". Uit de context blijkt dat deze formuleringen een zeer ruime betekenis hebben, gezien de grote diversiteit van ontwikkelingsproblemen, waarop dit proces betrekking heeft of kan hebben. Daarbij is niet duidelijk of Du Sautoy dit proces vooral relateert aan bij uitstek bepaalde ontwikkelingsproblemen, of dus volgens Du Sautoy bepaalde problemen centraal staan in de gemeenschapsontwikkeling. Men krijgt bij hem de indruk dat eventuele centraalstelling geen principiële doch pragmatische kwestie is, namelijk afhankelijk van de specifieke omstandigheden van de verschillende samenlevingen. Bij Batten (Communities) is duidelijker dat hij niet kiest voor een principiële centraalstelling van ontwikkelingsproblemen bij gemeenschapsontwikkeling.

In deze zin kan men ook Bertholet interpreteren, wanneer hij stelt dat de prioriteitenstelling verschilt van land tot land, naargelang de eigen situatie van de landen. Daarbij verwijzen de door hem geregistreerde prioriteiten eveneens naar alle drie de groepen van ontwikkelingsproblemen. Voor gemeenschapsontwikkeling in het algemeen (doch hoofdzakelijk in rurale gebieden) vermeldt hij: "bevolkingslandbouw; voedselvoorziening;

bestrijding van open en verborgen werkeloosheid; uitbreiding, versterking en doortrekking naar het dorpsniveau van de specialistische diensten der vakdepartementen; coördinatie van het werk der "nation-building departments"; stimulering van plaatselijk zelfbestuur; ontwikkeling van plaatselijke initiatieven en organisaties; inschakeling van de plaatselijke bevolking bij de ontwikkeling; uitbreiding van de economische, sociale en culturele infrastructuur; bevordering van de zuiver economische ontwikkeling, politieke doeleinden" (Bertholet, *Problemen*, blz. 30). Ten aanzien van gemeenschapsontwikkeling in urbane gebieden geeft hij onder andere aan: "l'encouragement de la cohésion sociale; l'encouragement de l'initiative de la population à participer à l'administration de la ville en des affaires publiques; la création, l'amélioration et l'extension de la structure organique et administrative; l'amélioration du bien-être général économique, social et cultural du peuple; l'assistance à donner aux groupes les plus faibles dans la communauté urbaine" (Bertholet, *Développement*, blz. 6).

Tenslotte zijn vermeldenswaard de werkterreinen van gemeenschapsontwikkeling, aangegeven door de Engelse overheid (C.D. - a handbook), namelijk "agriculture, health, formal education, literacy, adult education, home-economics, village industries and trade, housing, public amenities", (waaronder publieke diensten als wegen, telefoon, waterleiding en dergelijke) "cooperatives, work with youth, recreation, spiritual needs, urban problems".

Wanneer men het voorgaande overziet, kan geconcludeerd worden dat in het algemeen het proces gemeenschapsontwikkeling niet betrekking heeft op één of enkele ontwikkelingsproblemen in het bijzonder, van een principiële centraalstelling is geen sprake. Integendeel, alle problemen kunnen relevant zijn voor dit proces.

2.1.1.2. Gemeenschapsontwikkeling en de diversiteit van betrokkenen

Evenzeer kan men zich afvragen of gemeenschapsontwikkeling slechts relevant is voor bepaalde betrokkenen, of dus ook sprake is van een principiële centraalstelling van bepaalde ontwikkelingsbelangen.

Ook bij de beantwoording van deze vraag vormt de vermelde V.N.-definitie een uitgangspunt. Hierin wordt gesproken over "(the efforts of) the people themselves", enerzijds en anderzijds over "(those of) governmental authorities". Met andere woorden, duidelijk worden twee sectoren van betrokkenen als partners in het ontwikkelingsproces onderscheiden. Hoe moeten echter de begrippen "people" and "authorities" worden geïnterpreteerd? Zijn hierbij verbijzonderingen aan te brengen? Voor zover de diverse betrokkenen kunnen worden onderscheiden op basis van de diverse soorten van ontwikkelingsproblemen (de diverse betrokkenen in de verschillende levensomstandigheden, in de verschillende economische problemen en in de verschillende sociale problemen), is er van centraalstelling geen sprake, daar dit bij de ontwikkelingsproblemen evenmin het geval is. Dit zou in dit verband eventueel wel het geval kunnen zijn vanwege de uitdrukking gemeenschap (het gaat immers om "gemeenschaps"-ontwikkeling).

De meest voorkomende interpretatie van dit begrip verwijst mede naar een groepering van mensen, die in een beperkt (locaal) territorium samenwonen en een zekere homogeniteit (en dus: verbondenheid) in waarden en belangen vertonen. Dit zou dan echter impliceren dat het in gemeenschapsontwikkeling vooral gaat om belangen van lokaal-territoriale aard. Daaronder zouden dan niet begrepen zijn:

- a. betrokkenheden (of ontwikkelingsbelangen) van territoriale aard, die de lokale grenzen overschrijden, zoals de regionale en de nationale;
- b. betrokkenheden (of ontwikkelingsbelangen) binnen het lokale territorium, die meer van individuele en groepsaard zijn;

c. niet of slechts ten dele territoriaal bepaalde betrokkenheden, te weten die, welke op basis van andere factoren identificeerd kunnen worden (bijvoorbeeld op basis van sociale stratificatie, of van economische functies, en dergelijke).

Dat bovenvermelde interpretatie van "gemeenschap" het meest gegeven wordt, is wellicht verklaarbaar uit het feit, dat vooral in de rurale gebieden van de ontwikkelingslanden dit type gemeenschap veel voorkomt, onder invloed van de geïsoleerdheid dezer locale samenlevingen, met een vrij star waardepatroon en weinig specialisatie in economische functies.¹⁾

In de literatuur, vooral in de V.N.-literatuur, wordt echter benadrukt, dat het in dit proces niet bij uitsluiting gaat om de belangen van dit type gemeenschap. Zo wordt met betrekking tot het sub a. gestelde aangegeven dat men bij gemeenschapsontwikkeling ook oog moet hebben voor de noodzaak, dat "the local community can link its local legitimate aspirations to district and wider plans" (UNO, C.D. and National Development, blad. 19), hetgeen impliceert dat het niet slechts gaat om locale ontwikkeling.²⁾ In hetzelfde V.N.-rapport (blz. 38) wordt er met klem op gewezen dat het, voor wat betreft de locale gemeenschap, idealiter gaat om "a combination of individual, group and collective interests", ter bepaling van de eigenheid van gemeenschapsontwikkeling worden individuele en groepsbetrokkenheden niet uitgesloten. Wat tenslotte het sub c. gestelde aangaat, wordt in de reeds opgenomen V.N.-definitie aangegeven, dat "some of their (i.c. "the people's") interests are expressed in functional groups, organized to further a more limited range of interests not primarily determined by locality".

Hierbij tekent Bertholet (Problemen, blz. 27) aan, dat de "communities" zowel "geografisch als functioneel opgevat worden", waarbij hij enerzijds spreekt van "dorp, district,

stadswijk", anderzijds van "stam, beroepsgenootschap, gemeenschap van mensen, afkomstig uit dezelfde streek, etc.". Daarnaast is vermeldenswaard dat in India, volgens Gangrade (blz. 1104), met betrekking tot gemeenschapsontwikkeling het begrip "community" op drie verschillende wijzen kan worden verstaan, namelijk "sectarian" (synoniem met "caste" en "religious group"), "territorial" ("refers to a definite geographical area") and "functional" ("refers to a community of interests"). Men kan dan ook concluderen, dat gemeenschapsontwikkeling niet uitsluitend relevant is voor het type gemeenschap (of voor die betrokkenheden, die in eerste instantie door dit type gemeenschap worden bepaald), zoals het meestal wordt omschreven. Er is immers geen principiële beperking wat betreft de "schaal" van betrokkenen: de ontwikkelingsbelangen, waarop het proces betrekking kan hebben, kunnen zowel die van de kleine groep als die van de natie als geheel zijn. Evenmin is het proces uitsluitend relevant voor de ontwikkelingsbelangen die door de woonplaats van betrokkenen bepaald worden. Ook andere identificatiefactoren kunnen een rol spelen, als beroep, leeftijd, sociale klasse, ras en dergelijke.

Ten aanzien van de sector overheid kan men zich afvragen:

- a. of het alleen maar gaat om die overheidsinstanties die specifieke taken vervullen;
- b. of het alleen maar gaat om "publieke" overheidsinstanties, i.c. "regerings"-instanties; met andere woorden kunnen de private machtsgroeperingen uitgesloten worden. (Het moge duidelijk zijn dat hier het begrip overheid betrekking heeft op alle leidende machtsgroeperingen in de samenleving, publieke én private).

De vraag, opgeroepen sub a, is vrij eenvoudig te beantwoorden. Vanwege het feit dat in principe alle ontwikkelingsproblemen relevant zijn voor het g.o.-proces, zijn alle publieke overheidsinstanties, op welk specialistisch gebied zij zich ook bewegen, voor dit proces van belang, zonder enige principiële verbijzondering. De Verenigde Naties (C.D. and Related

Services) spreken in dit verband enerzijds van de rol van de "technische" overheidsinstanties binnen dit proces, waarbij vermeld worden, die voor "agricultural services, nutrition services, education, vocational guidance and training, co-operatives, handicrafts and small industries, housing, building and planning, health-services". Daarnaast worden vermeld de implicaties van gemeenschapsontwikkeling voor het algemeen bestuur, in het bijzonder (in de praktijk) op lokaal niveau (de veelbesproken relatie tussen gemeenschapsontwikkeling en "local government"), doch ook voor het nationaal bestuur (UNO, Public). Zelfs, en dit is toch wel vermeldenswaard, speelt de nationale planning mee bij dit proces (ECLA, Popular). Man kan dan ook stellen dat in principe alle publieke overheidsinstanties hierbij relevant zijn.

Wat betreft de vraag sub b, moet opgemerkt worden dat in veel, zo niet alle landen, belangrijke instellingen van private aard werkzaam zijn, wier taken niet of ten dele door de publieke overheid zijn overgenomen, zoals politieke organisaties, het particuliere bedrijfsleven, de vakbeweging, religieuze instituten, private instituten op het gebied van gezondheid en onderwijs, en dergelijke. Daar zij veelal belangrijke functies vervullen met betrekking tot diverse ontwikkelingsproblemen en -belangen, zijn zij in principe evenzeer van belang voor gemeenschapsontwikkeling. In de literatuur wordt dit dan ook aangegeven, alhoewel summier, vooral in termen van "local leaders", die in de "power structure" traditioneel een belangrijke rol vervullen (onder andere UNO, C.D. and National Development, blz. 42 en verder).

Deze veelvuldig voorkomende beperking tot lokale leiders is verklaarbaar door de praktische omstandigheid, dat g.o.-programma's zich momenteel vooral richten op lokale gemeenschappen. Deze lokale machtsgroepen hebben echter in het algemeen relaties, die de lokale grenzen overschrijden. Zelfs maken zij veelal deel uit van regionale of nationale instituten. Daarnaast kan er van uitgegaan worden dat in principe gemeenschaps-

ontwikkeling niet uitsluitend betrekking heeft op deze lokale gemeenschappen, hetgeen eveneens de betrokkenheid van regionale en nationale private instituten bij dit proces impliceert.³⁾

Nog twee bijzondere aspecten verdienen aandacht met betrekking tot de betrokkenen in de ontwikkelingsproblematiek en hun relevantie voor gemeenschapsontwikkeling. Uit de literatuur krijgt men de indruk dat dit proces vooral van belang is voor de rurale gebieden en niet voor de steden. Inderdaad richten de meeste programma's (waarover later) zich hoofdzakelijk op rurale gebieden⁴⁾, hetgeen niet wegneemt dat er een groeiende aandacht komt voor urbane gemeenschapsontwikkeling, welke echter juist door de geheel andere situatie in de steden een eigen benaderingswijze vereist.⁵⁾

Een andere, veel voorkomende misvatting is dat gemeenschapsontwikkeling slechts relevant is voor de ontwikkelingslanden. Ook hierin speelt mee de wijze, waarop men de ontwikkelingsproblematiek interpreteert. Wanneer men er van uitgaat dat iedere samenleving (ook de "rijke") een ontwikkelingsproblematiek heeft (en dus ontwikkelingsproblemen, enz.), dan kan men aan gemeenschapsontwikkeling een universele relevantie toekennen. Het is hierbij interessant te vermelden, dat de Nederlander G. Hendriks herhaaldelijk heeft betoogd dat gemeenschapsontwikkeling ook in de rijke landen van belang is;⁶⁾ daarbij geeft hij voorbeelden uit Nederland aan (in: Community Organization, hoofdstuk VIII). Deze gedachte wordt overigens nog duidelijker aanvaard in de Verenigde Staten (zie onder anderen Biddle and Biddle, appendix I).

Uit het voorgaande kan men dan ook afleiden dat gemeenschapsontwikkeling als proces in principe relevant kan zijn voor alle ontwikkelingsproblemen als ook voor alle betrokkenen in de ontwikkelingsproblematiek.

2.1.2. Gemeenschapsontwikkeling en het interdependentie-aspect

Daarbij wordt het interdependentie-aspect van de ontwikkelingsproblematiek beklemtoond doordat de diverse ontwikkelingsproblemen én -belangen juist in hun onderlinge samenhangen en dus in functie van elkaar worden benaderd. Zo wordt in de V.N.-literatuur met betrekking tot de samenhangen tussen de ontwikkelingsproblemen het belang aangegeven van een coördinatie tussen de diverse technische diensten en instanties: "in a manner which recognizes the indivisibility of the welfare of the individual" (C.D. and Related Services, blz. 2). In een ander V.N.-document wordt dit nog duidelijker aangegeven: "Distinctions between social and economic aims in relation to community development are at best artificial. Life is never so well differentiated (at the village level) ⁷⁾ as to justify a segmented approach to social and economic components. The combination and interplay of such components is of the very nature of community development as a process of promoting the well-being (of individuals and communities) ⁸⁾ in the fullest sense and of achieving the integration into national life" (C.D. and National Development, blz. 25-26).

Evenmin gaat het in dit proces om geïsoleerde betrokkenen, integendeel. Het begrip "community" benadrukt juist het gemeenschappelijke van de individuele en/of groepsbelangen. Daarbij worden deze belangen niet opgeofferd aan de gemeenschappelijke belangen doch veeleer in het licht hiervan gezien en benaderd. Het gaat immers om het combineren van "the incentive of individual and group enterprise" met "the driving force of collective purpose and communal organization" (idem, blz. 39). Daarbij moet dit begrip gemeenschap, zoals reeds is aangegeven, ruim worden geïnterpreteerd.

2.1.3. Gemeenschapsontwikkeling en het totaliteitsaspect

Door dit beklemtonen van het interdependentie-aspect krijgt het totaliteitsaspect nog meer gestalte in de gemeenschapsontwikkeling. Immers, wanneer men zich richt op de samenhangen tussen de ontwikkelingsproblemen, alsook tussen de belangen der diverse betrokkenen, kan men geen enkel ontwikkelingsprobleem noch betrokkene daarvan uitsluiten. Het gaat in dit proces derhalve om de totale mens én de totale samenleving. Men kan dan ook concluderen dat gemeenschapsontwikkeling betrekking heeft op de ontwikkeling van de totale mens én de totale samenleving, dat wil zeggen op totale ontwikkeling.

2.2 DE METHODE VAN GEMEENSCHAPSONTWIKKELING

2.2.1. Ontwikkelingssamenwerking (algemeen)

Aan "totale ontwikkeling" kan vanuit de diverse wetenschappelijke gezichtspunten alsook door de diverse betrokkenen vele verschillende interpretaties gegeven worden. Ieder lid van de samenleving kan dit op zijn eigen wijze nastreven, waarbij er in meerdere of mindere mate van overeenkomst dan wel tegenstelling sprake kan zijn.

Bij gemeenschapsontwikkeling gaat het echter niet om een keuze binnen de veelheid van mogelijke ontwikkelingsactiviteiten, maar wel om de wijze, waarop het initiatief tot en de uitvoering van welke ontwikkelingsactiviteit dan ook, gerealiseerd dient te worden. Dit karakteriseert haar methode.

In dit verband spreekt de V.N.-definitie van: "efforts of ... are united with those of ..." Niet zonder bedoeling zijn in dit citaat de woorden "the people themselves" en "governmental authorities" weggelaten. Immers, het distinctieve van gemeenschapsontwikkeling is in dit verband allereerst dat hierbij krachten van betrokkenen worden gebundeld in gezamenlijke activiteiten, dat met andere woorden betrokkenen niet alleen deelnemen in ontwikkelingsactiviteiten überhaupt, doch vooral

in gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten. 9)

Men kan dus stellen dat in gemeenschapsontwikkeling naar totale ontwikkeling wordt gestreefd, doordat betrokkenen deelnemen in gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten, met andere woorden betrokkenen worden ook deelnemers in deze activiteiten. Dit impliceert dat in gemeenschapsontwikkeling het onderscheid tussen betrokkenen en deelnemers idealiter niet relevant is (zie hoofdstuk II, par. 3.1.). Dit sluit aan bij de in de literatuur veel gebruikte begrippen: "self-help" en "mutual help". Immers juist doordat betrokkenen zelf deelnemers worden, helpen zij zichzelf. En omdat zij deelnemen in gezamenlijke activiteiten helpen zij elkaar.

De kwestie is nu in hoeverre deze deelname berust op basis van een vrije keuze daartoe, dan wel op uitoefening van dwang. Uit het vorige hoofdstuk moge gebleken zijn, dat dit onderscheid niet volledig opgaat, omdat er altijd omstandigheden zijn die een dwangmatige invloed uitoefenen. Het is derhalve juist om zich af te vragen wat in gemeenschapsontwikkeling overheerst of centraal staat.

Bij de beantwoording van deze vraag moet rekening worden gehouden met het feit dat in de V.N.-literatuur vooral gesproken wordt over twee sectoren: bevolking en overheid. In dit verband kan juist van de overheid verwacht worden, dat zij over de machtsmiddelen beschikt om dwang uit te oefenen op de bevolking. Hierom is het van belang, dat de V.N.-definitie als essentiële elementen van gemeenschapsontwikkeling aangeeft enerzijds: "the participation of the people themselves ... with as much reliance as possible on their own initiative" en anderzijds: "the provision" (door de overheid) "of technical and other services in ways which encourage initiative, self-help and mutual help and make these more effective". De beklemtoning van het eigen initiatief van de bevolking en de (in deze formulering) ondergeschikte rol van de overheid, namelijk het verschaffen van die bijstand die dit initiatief bevordert en mogelijk maakt, geven de indruk dat bij gemeen-

schapsontwikkeling inderdaad het vrije keuze element overheerst. Dit sluit aan bij de veel gebruikte uitdrukking "felt needs" en de hieraan gekoppelde gedachte, dat pas werkelijk van gemeenschapsontwikkeling gesproken kan worden wanneer de deelname van de bevolking berust op erkenning van haar eigen gevoelde behoeften. Of deze behoeften wel of niet gestimuleerd zijn door de overheid is hier minder van belang, centraal staat de gedachte van de "felt needs".

Men zou hieruit eventueel kunnen concluderen dat deze "felt needs" zo centraal staan in gemeenschapsontwikkeling, dat binnen dit proces de overheid zich in eerste instantie dan wel uitsluitend moet richten op de ontwikkelingsaspiraties en initiatieven van de bevolking, met andere woorden dat de overheid zelf geen initiatieven mag nemen en haar eigen aspiraties ondergeschikt moet maken aan die van de bevolking. Echter, reeds in een in 1955 verschenen V.N.-publicatie werd benadrukt dat in het kader van gemeenschapsontwikkeling veel waarde gehecht moet worden aan een communicatiestroom tussen overheid en bevolking, waarbinnen enerzijds de overheid aandacht geeft aan datgene, wat bij de bevolking leeft, en anderzijds de bevolking rekening houdt met de aspiraties van de overheid (Social Progress, blz. 17). Dit wordt verduidelijkt in een later V.N.-rapport en wel als volgt: "The working definition of community development formulated by United Nations agencies focussed attention on two primary agents in the process of change - the people themselves and their government. While the initiative may stem from either or both of these elements, development essentially results from their continued mutual support and complementary functions" (C.D. and National Development, blz. 13).

Het voorgaande heeft natuurlijk vooral betrekking op gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten, waaraan bevolking en overheid deelnemen, wellicht omdat juist op dit vlak de tegenstelling tussen vrije keuze en dwang zich het duidelijkst manifesteert.

Dit neemt niet weg dat toch in het algemeen geconcludeerd kan worden, dat in dit proces het vrije keuze element overheerst en wel in die zin dat er sprake is van, zoals Mezirow (C.D. as, blz. 16) het formuleert: "democratic participation". Immers, betrokkenen komen tot gezamenlijke activiteiten, doordat allen inspraak hebben in de besluitvorming, die aan deze activiteiten ten grondslag ligt en die zich centreert rond het gemeenschappelijke van de diverse ontwikkelingsproblemen en belangen.

Men kan dan ook de methode van gemeenschapsontwikkeling: ontwikkelingssamenwerking noemen.

2.2.2. Vormen van ontwikkelingssamenwerking

Nu kan, theoretisch gezien, ontwikkelingssamenwerking zich in een samenleving voordoen in vele verschillende vormen. Hierbij zijn onder andere de volgende onderscheidingselementen van belang:

a. Diverse soorten van ontwikkelingsactiviteiten

Ontwikkelingssamenwerking kan gestalte krijgen in de diverse in het vorige hoofdstuk onderscheiden soorten van ontwikkelingsactiviteiten. Zo kan men samenwerken in het voorbereidend onderzoek, in de planning, in de uitvoering en in de evaluatie. Dit hoeft niet te betekenen dat samenwerking in een van deze activiteiten gekoppeld is aan die in de andere activiteiten. Immers, niet alle voorbereidend onderzoek hoeft gevolgd te worden door planning enz. Daarnaast kan men eventueel wel samenwerken in een voorliggende activiteit (bijvoorbeeld voorbereidend onderzoek), maar niet in de daarop volgende. Dit betekent dat binnen een ontwikkelingsprogramma men partieel of totaal kan samenwerken, met name in die zin dat men ofwel in alle etappes samenwerkt, danwel slechts in een of meerdere voorliggende etappes. (Uiteraard veronderstelt samenwerking in de uitvoering die in de vóórliggende etappes. Immers, wanneer betrokkenen niet deelnemen aan de menings- en besluitvorming, die aan uitvoering voorafgaan, kan er van samenwerking in de uitvoering geen sprake zijn.)

b. Frequentie

De ontwikkelingssamenwerking kan meer of minder regelmatig voorkomen. Zij kan éénmalig zijn, maar tevens kan zij een meer continu karakter hebben.

c. Ontwikkelingsproblemen

De ontwikkelingssamenwerking kan betrekking hebben op één, op enkele of meerdere, dan wel op alle ontwikkelingsproblemen. Zij kan zich bijvoorbeeld beperken tot de oplossing van het gezondheidsprobleem (of van bepaalde onderdelen van dit probleem). Anderzijds kan zich, als andere uiterste, voordoen dat deze methode gehanteerd wordt voor de oplossing van alle ontwikkelingsproblemen. (Uiteraard is hierbij een analytisch probleem dat de ontwikkelingssamenwerking zich schijnbaar beperkt tot één of enkele problemen, terwijl in feite deze methode een bredere functie vervult vanwege de onderlinge relaties tussen de diverse problemen. Deze bredere functie kan natuurlijk bewust nagestreefd worden.)

d. Schaal

Aan de ontwikkelingssamenwerking kunnen meer of minder betrokkenen deelnemen; deze methode kan, met andere woorden, op verschillende schalen van betrokkenen gerealiseerd worden, variërend van de "kleine groep"-schaal tot de nationale schaal.

e. De niveaus

Uitgaande van de in de literatuur veelal gemaakte onderscheiding van betrokkenen in twee sectoren, namelijk overheid en bevolking, kan de ontwikkelingssamenwerking gestalte krijgen op drie verschillende niveaus. Allereerst het niveau van de sector bevolking. Hieraan wordt in de literatuur én in de praktijk van gemeenschapsontwikkeling het meest gedacht, namelijk samenwerkingsvormen binnen en tussen diverse groepen en grotere schalen van de bevolking. Deze samenwerkingsvormen kunnen daarbij al of niet gestimuleerd zijn door de overheid met behulp van zogenaamde "inducements". Het tweede niveau is dat waarop overheid en bevolking samenwerken. Ook hieraan

wordt veel aandacht besteed. Het derde niveau tenslotte is dat van de sector overheid, waarbij men kan denken aan samenwerkingsvormen, waaraan verschillende (al dan niet publieke) overheidsinstanties deelnemen. Ook op dit niveau kan eventueel sprake zijn van wat de V.N. noemt: "integrated effort" (C.D. and Related Services, blz. 2).

f. De identificatiefactoren

De ontwikkelingssamenwerking kan gebaseerd zijn op één of meer identificatiefactoren. Daarmede worden bedoeld die factoren die een functie hebben voor de gezamenlijke identificatie van diverse betrokkenen. (Ter illustratie kan verwezen worden naar de diverse factoren, genoemd in hoofdstuk II par. 2.1.2.1., zoals die met betrekking tot Columbia van belang geacht worden.) Zo kan de ontwikkelingssamenwerking uitsluitend op bijvoorbeeld de territoriale factor gebaseerd zijn. Daarnaast echter kunnen ook andere factoren een rol spelen, zoals beroep, geslacht, leeftijd, klasse, ras, "werkplaats" (bijvoorbeeld de fabriek waar men werkt) etc. ¹⁰⁾

Uit deze veelheid van onderscheidingselementen vloeit voort dat er in een nationale samenleving niet alleen vele verschillende vormen van ontwikkelingssamenwerking kunnen plaatsvinden, maar ook dat er sprake kan zijn van meer of minder ontwikkelingssamenwerking. Men kan zich hierbij afvragen in hoeverre, in termen van uitersten, sprake kan zijn van totaal geen samenwerking, danwel van totale samenwerking. Het ene uiterste zou impliceren ófwel dat er helemaal geen ontwikkelingsactiviteiten zouden zijn, danwel dat, ingeval er wel ontwikkelingsactiviteiten worden ontplooid, de samenleving onderworpen zou zijn aan een totale dictatuur. Het andere uiterste kan slechts voorkomen wanneer alle leden van de samenleving, op alle schalen en niveaus, continue en in alle fasen van de ontwikkelingsprogramma's samenwerken voor de oplossing van alle ontwikkelingsproblemen, daarbij zich baserend op alle identificatiefactoren die in de samenleving relevant zijn. Deze uitersten zijn echter slechts theoretisch bestaanbaar.

Immers, ontwikkelingsactiviteiten vinden er steeds plaats en dan zouden totale dictaturen betrekking hebben op alle leden van de samenleving in al hun gedragingen. Totale samenwerking zou een situatie veronderstellen waarin zich in het geheel geen machtsvorming zou voordoen. In de praktijk komen beide uitersten niet voor.

Wel is aan gemeenschapsontwikkeling een tendentie naar de totale samenwerking inherent. Immers, bij de binnen dit proces ondernomen activiteiten worden de verschillende ontwikkelingsproblemen en -belangen benaderd in hun samenhangen met de anderen. Dit kan in eerste instantie gestalte krijgen in ontwikkelingsactiviteiten, waarin een beperkt aantal betrokkenen samenwerkt met betrekking tot enkele problemen of belangen; echter juist door het benadrukken van de interdependenties zal men streven naar samenwerking met steeds meer betrokkenen en/of ten aanzien van meer problemen. In deze zin is gemeenschapsontwikkeling in principe een expansief proces dat in de praktijk afgeremd wordt door effectieve centraalstelling van andere problemen en belangen door bepaalde betrokkenen. Wanneer een dergelijke machtsvorming voorkomen zou kunnen worden is het, idealiter natuurlijk, bestaanbaar dat een situatie van totale samenwerking bereikt wordt.

Bij het voorgaande dient er mede rekening te worden gehouden dat gemeenschapsontwikkeling mede gekenmerkt wordt door decentralisatie en specialisatie.¹¹⁾ Daarmede wordt bedoeld dat aan betrokkenen op kleinere schaal alsook aan specialisten overgelaten wordt, die bijzondere activiteiten te verrichten die onder hun bereik liggen of waarvoor zij het meest gespecialiseerd zijn. Zo wordt bijvoorbeeld aan de inwoners van een bepaald dorp zoveel mogelijk de eigen verantwoordelijkheid gelaten voor de aanpak van hun eigen problemen. Tevens zal men aan de econoom overlaten zich vooral toe te leggen op die zaken, waarvoor hij het meest bekwaam is. Tegelijkertijd is hierbij de centralisatie en coördinatie van groot belang, omdat in gemeenschapsontwikkeling bij de bijzon-

dere activiteiten ook de andere belangen en problemen een rol spelen. Zo zullen, eveneens idealiter, de dorpsactiviteiten geïntegreerd zijn in de belangen van de regio of van het land, en het gezichtspunt van de econoom met die van andere specialisten. Men kan aan het begrip gemeenschapsontwikkeling dus niet zonder meer de begrippen decentralisatie of specialisatie koppelen, en evenmin centralisatie of coördinatie. In de praktijk kan dit proces zich echter wel overwegend in een van genoemde kenmerken manifesteren. Zo zal de decentralisatie duidelijker naar voren komen in een traditioneel overwegend gecentraliseerde samenleving, maar anderzijds kan de centralisatie meer naar voren komen, namelijk in een overwegend gedecentraliseerde samenleving.

2.2.3. Bewustwording en organisatie

Ontwikkelingssamenwerking behoeft niet te impliceren dat de diverse aspiraties van betrokkenen volledig opgaan in een gemeenschapsbelang. Veeleer betekent het dat betrokkenen hun aspiraties in zoverre aanpassen aan die van anderen, dat zij op basis van het gemeenschappelijke inderdaad tot samenwerking kunnen komen. Diversiteit van aspiraties blijft altijd bestaan. Anderzijds veronderstelt de samenwerking dat betrokkenen in een bepaalde relatie tot elkaar staan, anders kunnen gezamenlijke activiteiten niet tot stand komen. Hier vloeit uit voort dat gemeenschapsontwikkeling twee essentiële subprocessen kent, namelijk het proces van bewustwording en dat van organisatie. ¹²⁾

Onder bewustwording wordt hier verstaan een proces, waarbij meerdere personen in een dialoogsituatie treden:

- a. om aan elkaar kennis over te dragen omtrent de ontwikkelingsproblemen en de wijzen van betrokken-zijn in de ontwikkelingsproblematiek;
- b. deze kennis te relativieren in het licht van de totaliteit.

Beide kernelementen van het bewustwordingsproces, kennisoverdracht en relativering, zijn voorwaarden voor de ontwikkelings-samenwerking. De kennisoverdracht heeft hierbij betrekking op de aard van de ontwikkelingsproblemen, maar ook op de aard van de betrokkenheden; bij dit laatste speelt vooral de kennis omtrent eigen aspiraties en middelen en die van anderen een rol. Als zodanig kan het ook een objectivering impliceren, voor zover de over te dragen kennis "wetenschappelijk" is. Met de relativering wordt hier bedoeld: het afwegen van de verschillende ontwikkelingsproblemen en betrokkenheden in het licht van de totaliteit, juist om te komen tot het vaststellen van het gemeenschappelijke.

Hierbij kan men zich afvragen in hoeverre bepaalde partners, meer dan de anderen, verkeren in de positie van "opvoeder" of "docent". Dit geldt eventueel voor de wetenschappelijk gevormde, doch slechts in zoverre dat hij een wetenschappelijke kennis heeft omtrent de aard van bepaalde ontwikkelingsproblemen in het algemeen. Daar echter de aard van ieder ontwikkelingsprobleem verschilt "van geval tot geval", kent de wetenschapsman ook de noodzaak kennis te krijgen van diegenen, die het meest of op een andere wijze bij het bijzondere geval zijn betrokken (waarbij deze laatste kennis al of niet wetenschappelijk kan zijn). Deze positie geldt echter nog minder of in het geheel niet, wanneer het gaat om de aspiraties en middelen van de andere betrokkenen. Wat betreft het relativeringselement is er uit oogpunt van gemeenschapsontwikkeling in het geheel geen sprake van bijzondere posities in de aangeduide zin. Wil men inderdaad komen tot samenwerking, dan zal per definitie iedere betrokkene (dus ook de wetenschappelijk gevormde of de specialist) eigen aspiraties en middelen moeten bezien en herwaarderen in het licht van die van de anderen.

Het organisatieproces heeft betrekking op het verkrijgen, versterken of in stand houden van die organisatievormen die nodig zijn om te komen tot samenwerking. Deze organisaties dienen allereerst om de inspraak van de betrokkenen, en dus de dia-

loog, mogelijk te maken. Tevens zijn zij vereist om eventueel bevoegdheden te delegeren aan vertegenwoordigers of leiders, in het geval dat niet alle betrokkenen direct aan de inspraak en besluitvorming kunnen deelnemen. Deze noodzaak geldt natuurlijk vooral bij samenwerkingsvormen op grotere schaal. (Niet alle inwoners van een regio plegen direct overleg met alle overheidsfunctionarissen bij de totstandkoming van gezamenlijke ontwikkelingsprogramma's; beide groeperingen van betrokkenen hebben hun vertegenwoordigers voor dit overleg.) Hier vloeit uit voort dat de organisatie over die kanalen moet beschikken om zowel de horizontale communicatie (die tussen alle betrokkenen) alswel de verticale communicatie (die tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden) mogelijk te maken. De kwestie van verticale communicatie verwijst naar het in de literatuur, alsook in de praktijk, veel aandacht krijgende probleem van het leiderschap (zie onder anderen Willner). Het gaat immers in gemeenschapsontwikkeling vooral om leiders die werkelijk representatief zijn voor de aspiraties van hun volgers en als zodanig inderdaad vertegenwoordigers zijn.¹³⁾ Deze representativiteit hangt in eerste instantie af van de mate waarin de leiders dialogeren met hun volgers, als zodanig de aspiraties kennen, en zich onderwerpen aan de besluitvorming van allen die deel uitmaken van de organisatie.

Het realiseren van ontwikkelingssamenwerking vereist niet steeds dat er nieuwe organisatievormen ontstaan. Het is immers goed mogelijk dat de benodigde organisaties reeds bestaan, zodat slechts gewenst kan zijn deze in stand te houden of te versterken c.q. te verbeteren, voor zover zij onvoldoende effectief zijn. Dit impliceert dat evenmin steeds noodzakelijk is dat er nieuwe leiders "ontstaan", omdat bestaande (traditionele) leiders eventueel representatief zijn, of, indien deze representativiteit onvoldoende is, deze bevorderd wordt opdat leiders zoveel mogelijk vertegenwoordigers zullen zijn.

De organisatievormen kunnen hierbij van formele of informele aard zijn. Onder formele organisatie wordt verstaan, die organisatie, waarbij de onderlinge relaties der leden, alsook haar doeleinden en bevoegdheden voor een langere periode zijn vastgelegd. In veel gevallen bestaat niet de behoefte aan dit type organisatie, wanneer namelijk de samenwerking van incidentele aard is, en betrekking heeft op bepaalde concrete ontwikkelingsactiviteiten, waaraan slechts een klein aantal betrokkenen deelneemt. Anderzijds echter kunnen formele organisaties wel vereist zijn, bijvoorbeeld indien het gaat om een grote groep van betrokkenen, of wanneer de samenwerkingsvormen van langdurige aard zijn. Dit kan uit effectiviteitsoverwegingen de noodzaak met zich meebrengen de onderlinge relaties, de doeleinden en de bevoegdheden voor langere tijd vast te leggen. Eveneens zijn formele organisaties veelal vereist om (legale) contracten af te sluiten, waarvoor de organisatie rechtspersoonlijkheid dient te hebben.

Formele organisaties houden echter ook gevaren in. Een daarvan is, dat men tot dit type organisatie overgaat, zonder dat voldoende duidelijk is, welke onderlinge relaties, bevoegdheden en doeleinden het meest overeenstemmen met de gewenste samenwerkingsvormen. Daardoor kan de organisatie onaangepast zijn. Een ander gevaar is, dat bij formele organisaties de onderlinge relaties, de bevoegdheden en de doeleinden kunnen verstarren, terwijl de steeds veranderende ontwikkelingsproblematiek aldoor nieuwe of hernieuwde samenwerkingsvormen kan vergen. Hier vloeit uit voort, dat het gewenst is, dat aan een formele organisatie vroegere ervaringen met informele organisatievormen ten grondslag liggen, maar ook, dat formele organisaties dusdanig dienen te zijn ingericht, dat zij continu de mogelijkheid bieden tot (interne of externe) aanpassing.

Het moge overigens duidelijk zijn, dat gemeenschapsontwikkeling niet één enkele vorm van organisatie van betrokkenen

impliceert. Er kunnen vele verschillende organisaties tegelijk bestaan, niet alleen in de in het voorgaande aangeduide zin, doch ook, omdat gemeenschapsontwikkeling zich manifesteert in vele verschillende samenwerkingsvormen.

3. GEMEENSCHAPSONTWIKKELINGSPROGRAMMA'S

3.1. INLEIDING

Het overgrote deel der ontwikkelingslanden heeft momenteel gemeenschapsontwikkelingsprogramma's (g.o.-programma's), de meeste daarvan georganiseerd door de nationale overheden van deze landen. De benamingen van deze programma's zijn nogal verschillend. India bijvoorbeeld kent zijn "community-development programme", zo ook de Filippijnen, alhoewel in dit land ook een van private zijde georganiseerd programma werkzaam is onder de naam "rural reconstruction". In Pakistan wordt het programma aangeduid met "basic democracies". In vroegere Franse koloniën in Afrika als Madagascar en Senegal kent men de "animation rurale" of "-urbane", in Ghana daarentegen spreekt men van "community-development". Colombia kent haar "acción comunal" programma, in Venezuela een programma voor "desarrollo de la comunidad"; Peru heeft haar "cooperación popular", de ECLA schrijft over "popular participation", etc..

Ondanks de verschillende benamingen vindt men in deze programma's, minstens in de doelstellingen, steeds weer terug, dat men tracht samenwerkingsvormen te bevorderen in een geest van solidariteit ter ontwikkeling van de betreffende landen. In de V.N.-literatuur over g.o.-programma's kan men danook verwijzingen vinden naar al deze verschillende benamingen. 14) Dit neemt niet weg, dat, ook in de V.N.-literatuur, niet altijd duidelijk is, wat onder een dergelijk programma wordt verstaan. In dit verband is het goed onderscheid te maken tussen g.o.-programma's in "ruime" zin en die in "enge" zin.

Onder programma's in ruime zin kan worden verstaan die ontwikkelingsprogramma's, die zich karakteriseren door samenwerking tussen betrokkenen. Het distinctieve van deze programma's is dus niet de ontwikkelingsproblemen of -belangen, waarop zij zich richten, de schalen en niveaus etc., wél de samenwerking. G.O.-programma's in deze zin sluiten derhalve nauw aan bij het begrip gemeenschapsontwikkeling, eveneens met dien verstande, dat er in meerdere of mindere mate van deze programma's sprake kan zijn.

Daarentegen zijn g.o.-programma's in enge zin, die, welke erop gericht zijn, dat ontwikkelingsactiviteiten en -programma's zoveel mogelijk gebaseerd zijn op samenwerking tussen betrokkenen. Voorgaande formulering geeft mede aan de aard van de relatie tussen de programma's in ruime zin en die in enge zin.

Dit onderscheid is hierom van belang, omdat de gezichtspunten, waaronder de verschillende programma's worden beschouwd, fundamenteel verschillend zijn. Het gebrek aan dit onderscheid kan danook de analyse van g.o.-programma's ten zeerste bemoeilijken. Dit probleem doet zich met name voor bij de evaluatie van gemeenschapsontwikkeling. Hiermede hangt samen, dat in de praktijk de twee typen programma's dusdanig verweven zijn, dat niet altijd duidelijk is, waarop de programma's in hoofdzaak zijn gericht: de oplossing van bepaalde problemen, al dan niet op basis van samenwerking tussen betrokkenen, óf het verkrijgen van de samenwerking als zodanig.

Gemeenschapsontwikkelingsprogramma's in ruime zin zijn in feite reeds besproken in de voorgaande paragrafen. De hierna volgende beschouwingen zullen danook gewijd zijn aan de programma's in enge zin.

Zoals reeds is aangegeven heeft een dergelijk programma als globaal doel: het bevorderen van ontwikkelingssamenwerking in de samenleving. In operationele termen betekent dit het verkrijgen, versterken en/of instandhouden van allerlei vormen van ontwikkelingssamenwerking en de hieraan inherente subprocessen van bewustwording en organisatie (zie de vorige paragrafen). Als referentiekader geldt hierbij de ontwikkelingsproblematiek en haar drie fundamentele aspecten (diversiteit, interdependentie, totaliteit), zoals die zijn aangegeven in hoofdstuk II.

3.2. MOTIVERING

Uiteraard erkent men bij het initiatief tot een dergelijk programma de noodzaak van gemeenschapsontwikkeling en dus ook van meer ontwikkelingssamenwerking. Dit roept de vraag op naar het belang, dat aan ontwikkelingssamenwerking kan worden toegekend. Deze vraag is als zodanig nog niet behandeld. Immers, onder 2 van dit hoofdstuk is nog geen waardering van gemeenschapsontwikkeling gegeven.

Bij de beantwoording van deze vraag dient ervan te worden uitgegaan, dat de methode van gemeenschapsontwikkeling in hoge mate ideologisch gemotiveerd is, zelfs dusdanig, dat Sanders (blz. 407) meent te kunnen spreken van een kruistocht. De ideologie van gemeenschapsontwikkeling wordt gekenmerkt door drie, onderling samenhangende, basisbeginselen. Deze kunnen worden aangeduid met de termen: ontwikkeling, solidariteit en democratie.

Het beginsel van de ontwikkeling geeft aan, dat ontwikkeling mogelijk, goed én nastrevenswaard is. De initiatiefnemers tot een g.o.-programma zien het derhalve als behorend tot ieders verantwoordelijkheid zich in te zetten voor ontwikkelingsactiviteiten.

Dit streven naar ontwikkeling wordt daarbij geplaatst in de sfeer van de solidariteit. Men gaat er bij deze programma's idealiter vanuit, dat alle leden van de samenleving gelijke rechten hebben op ontwikkeling, maar ook, dat het gaat om de ontwikkeling van de samenleving als geheel. Men wil derhalve bevorderen dat in de eigen ontwikkeling betrokkenen ook streven naar de ontwikkeling van de andere betrokkenen én van de totale samenleving.

Daar echter eenieder op eigen wijze de eigen belangen, die van de anderen, alsook die van de totaliteit, interpreteert, en dus vertaalt in aspiraties, is het beginsel van de democratie van fundamenteel belang. Hiermede wordt aangegeven, dat alle leden van de samenleving gelijke rechten hebben om mede te bepalen, welke gezamenlijke activiteiten zullen worden ondernomen, ongeacht de politieke, religieuze, economische, culturele, raciale of welke andere eventuele kenmerken dan ook.

Terecht wijst Ponsioen (General Theory, blz. 52) erop, dat de ideologie van gemeenschapsontwikkeling de autoritaire wijze van ontwikkeling, zoals die aan de landen van het Sovjet-bloc wordt toegeschreven, verwerpt, maar ook de individualistische wijze, door concurrentie, welke de westerse landen meer karakteriseert. Daarbij kan gesteld worden, dat juist door haar ideologische gebondenheid, gemeenschapsontwikkeling geen volledig objectiveerbaar fenomeen is. Of, zoals Bertholet (Problemen, blz. 27) het stelt: men is er vóór of er tegen.

In verband met de ideologie van gemeenschapsontwikkeling is het noodzakelijk het begrip gemeenschap nogmaals nader te bezien. Reeds eerder is aangegeven, dat het sociaal verband van betrokkenen, die door ontwikkelingssamenwerking hun gezamenlijke ontwikkeling bevorderen, niet uitsluitend van lokaal-territoriale aard behoeft te zijn. Het kan immers ook gaan om grotere of kleinere schalen van betrokkenen en tevens om betrokkenen, wier gezamenlijke identificatie op andere dan overwegend territoriale factoren berust.

Daarbij wordt niet een totale homogeniteit van aspiraties binnen het sociale verband verondersteld. De betrokkenen ontwikkelen zich en veranderen derhalve hun aspiraties. Dit impliceert, dat aan gemeenschapsontwikkeling een continue diversiteit van aspiraties inherent is, echter met dien verstande, dat men tevens steeds de gemeenschappelijke belangen zoekt en nastreeft. Om deze redenen kan men met Belshaw (blz. 48) concluderen, dat het in gemeenschapsontwikkeling niet gaat, noch mag gaan, om uitsluitend lokaal-territoriale en zeer homogene sociale verbanden.

Bij gemeenschapsontwikkeling heeft het begrip gemeenschap veel-
eer betrekking op ieder sociaal verband welks leden zich solidaire met elkaar verklaren en hun gezamenlijke ontwikkeling nastreven op basis van democratische inspraak. Deze omschrijving impliceert, dat er binnen een nationale samenleving vele verschillende gemeenschappen kunnen bestaan of ontstaan, op basis van diverse identificatiefactoren en op verschillende schalen en niveaus. Zelfs kan een nationale samenleving een gemeenschap zijn (zie o.a. Goodenough, blz. 16). Wanneer kleinere gemeenschappen deel uitmaken van grotere gemeenschappen, is er sprake van deelgemeenschappen.

Dit neemt niet weg, dat ook in die ontwikkelingslanden die een g.o.-programma hebben, voornoemde beginselen ter discussie staan. Alhoewel men het er in het algemeen over eens is, dat ontwikkeling goed is, wil dit niet zeggen, dat men ook solidaire ontwikkeling wil nastreven, juist vanwege de gevestigde belangentegenstellingen, die zich in iedere samenleving voordoen. Gevestigde machtsgroeperingen kunnen hun eigen belangen stelselmatig bevorderen, zelfs met verwaarlozing of ten koste van die van andere groeperingen (meerderheid of minderheid). Uiteraard veronderstelt deze niet-solidaire ontwikkeling een autocratisch stelsel, minstens in zoverre, dat men die betrokkenen van de inspraak uitsluit ten aanzien van wiens belangen men discrimineert. Maar zelfs, wanneer men

voorzitter is van solidaire ontwikkeling, is men in veel gevallen ervan overtuigd, dat een democratisch systeem ongewenst is. De kritiek op de methode van gemeenschapsontwikkeling richt zich juist op het democratische aspect daarvan.

Als belangrijkste tegenargumenten worden dan aangegeven, enerzijds, dat slechts de "wetenschappelijk gevormden" óf "de mensen met ervaring in leiding geven" weten, welke de beste ontwikkelingsdoeleinden en -activiteiten zijn, anderzijds, dat men niet kan wachten op de inspraak van de gehele bevolking, dit gaat te langzaam, gezien het urgentiekenarakter van de ontwikkelingsproblemen (zie o.a. Ponsioen, Theory, blz. 49). Men is dan wel veelal bereid om deze inspraak enigermate te doen realiseren, in de zin van "sugar coating the bitter pill", met als motivering: "if you satisfy first the felt needs of the people, then their confidence in you is nursed; and then you can go on to something which you think is really good for them, although they themselves may not appreciate it as good for them" (Karve, 1965¹⁵). In de praktijk speelt deze motivering veelal zelfs mee bij het initiatief tot g.o.-programma's. Daarbij is het de bedoeling om de meer belangrijke beslissingen centraal te houden, hetgeen impliceert, dat men de inspraak beperkt tot kleinere (vooral lokale schalen) en enkele problemen, dus de expansie afremt.

Evenwel doet zich de moeilijkheid voor, dat beperkte inspraak, gemotiveerd als "zoethoudertje", op de wat langere termijn deze functie niet blijft vervullen. Immers, wanneer mensen de gelegenheid gegeven wordt om in beperkte mate mede te beslissen, dan wekt dit de verwachting, dat men ook over steeds meer zaken zal mee beslissen.¹⁶ Indien deze verwachting niet vervuld wordt, zal dit de onvrede bevorderen. Dit betekent, dat bij een initiatief tot een g.o.-programma men in feite kiest voor (eventueel geleidelijk toenemende) democratisering van de totale samenleving, alhoewel men zich dat in de praktijk niet altijd bewust is. De centrale vraag blijft derhalve:

om welke (andere dan ideologische) redenen is het van belang, dat de bevolking een steeds grotere inspraak krijgt in de menings- en besluitvorming bij ontwikkelingsactiviteiten?

Bij de beantwoording van deze vraag dient ervan te worden uitgegaan, dat de ontwikkelingssamenwerking betekent, dat betrokkenen zichzelf ontwikkelen. Zij nemen, als totale personen, deel aan de menings- en besluitvorming, alsook aan de hieruit resulterende uitvoerende activiteiten. Dit betekent, dat deze activiteiten ook eerder zullen zijn aangepast aan de eigen aspiraties en derhalve ook aan de totaliteit van hun problemen. De activiteiten zullen minder vreemd en meer eigen zijn, maar ook minder partieel en meer gericht op de totale mens. Betrokkenen zullen derhalve de activiteiten eerder als goed, als ontwikkeling waarderen.

Het gaat hierbij echter om gezamenlijke activiteiten en dus ook om gezamenlijke menings- en besluitvorming. Dit betekent: kennisoverdracht, objectivering en relativering. Het inzicht en de vaardigheden van de diverse betrokkenen nemen toe, zodat zij de ontwikkelingsproblemen beter kunnen aanpakken. Bovendien wordt de onderlinge openheid tussen betrokkenen bevorderd. Hierdoor passen de diverse aspiraties zich aan elkaar aan en nemen de kansen op belangentegenstellingen en conflictsituaties af. Wanneer bijvoorbeeld de overheid zich openstelt voor datgene, wat bij de bevolking leeft en deze bevolking mede betreft in de menings- en besluitvorming, zal de bevolking zich ook eerder openstellen voor de overheid.

Dit behoeft niet te betekenen, dat de te ondernemen activiteiten niet wetenschappelijk verantwoord zullen zijn (alhoewel men in dit verband ook in gradaties moet denken). De arts bijvoorbeeld, die op deze wijze mededenkt en medebesluit met de bevolking, zal de bevolking ontvankelijker maken voor zijn eigen specialisme, net zo als hij zich meer openstelt voor de bevolking. Zijn specialisme krijgt dus meer kans om aan bod te komen, terwijl tevens eerder de garantie bestaat, dat de te ondernemen activiteiten ook aangepast zullen zijn aan de bevolking.

Tevens impliceert de realisering van de eigen inspraak, dat de eigen verantwoordelijkheid van betrokkenen ten aanzien van hun eigen problemen wordt benadrukt. Zij zullen daardoor eerder eigen initiatieven ontplooiën en zichzelf en hun middelen inzetten. Vanuit de passiviteit gaat men over in de activiteit. Daarbij gaat het niet slechts om individuele, doch om gezamenlijke verantwoordelijkheden. Er vinden gezamenlijke activiteiten plaats, hetgeen de kansen op geïsoleerde of tegengestelde en conflicterende activiteiten vermindert.

Het bevordert echter niet alleen de inzet van eigen middelen als zodanig, doch ook de productiviteit daarvan. Betrokkenen zullen zich immers in hogere mate met de activiteit identificeren en er meer inzicht in hebben. Dit bevordert de bereidheid en de bekwaamheid om zich zo goed mogelijk in te zetten. Bovendien zal men het resultaat van de activiteit positiever waarderen. Het gezamenlijk karakter van deze inzet schept daarbij meer mogelijkheden tot specialisatie en brengt minder duplicatie en verspilling met zich mede. 17)

Dit leidt ertoe, dat aan de methode van gemeenschapsontwikkeling veel belang gehecht kan worden, vooral, wanneer men er van uitgaat, dat zij in principe op alle schalen en niveaus en ten aanzien van alle problemen toepasbaar is. Immers, juist in de ontwikkelingslanden kan men bij grote bevolkingsmassa's frustraties waarnemen ten aanzien van de ontwikkelingsproblemen alsook ten aanzien van de activiteiten van de binnenlandse overheden en het buitenland: men voelt zich er niet bij betrokken, en ervaart een onmacht om zelf de ontwikkelingsproblemen op te lossen. Deze frustraties uiteten zich in apathie, maar ook in toenemende mate in agressie ten opzichte van andere betrokkenen, waaronder overheid en buitenland (zie Batten, Communities, hoofdstuk XIV). Het moge duidelijk zijn, dat dit ten nadele is van solidaire ontwikkeling. Juist vanwege deze apathie en conflictsituaties is de methode van groot belang.

Daar komt bij, dat uit economisch oogpunt gedacht moet worden in termen van schaarsteverhoudingen, hetgeen impliceert, dat

- zoveel mogelijk middelen productief moeten worden ingezet
- de inzet van middelen zo productief mogelijk moet zijn, gegeven de doeleinden van de activiteiten
- de resultaten van de activiteiten een zo hoog mogelijke functie moeten hebben ten dienste van de totale ontwikkelingsproblematiek, ofwel de samenleving als geheel.

Ook uit dit oogpunt kan de methode van de ontwikkelingssamenwerking positief worden gewaardeerd.

Nu zijn veel ontwikkelingslanden autocratisch georganiseerd, al of niet ten gevolge van het koloniale verleden. Deze samenlevingen kunnen zich niet van vandaag op morgen democratiseren; een zekere geleidelijkheid is inherent aan de expansie van de ontwikkelingssamenwerking. Tegelijkertijd echter moeten in deze landen reeds nu door de betreffende overheden ingrijpende en urgente maatregelen worden genomen ter bevordering van de ontwikkeling. Uiteraard mag en kan men met deze maatregelen niet wachten totdat de samenwerking voldoende geëxpandeerd zal zijn. Dit zou trouwens in strijd zijn met de beginselen van ontwikkeling en solidariteit. Daar echter in principe de ontwikkelingssamenwerking ook op de nationale schaal van groot belang kan zijn, mag de noodzaak van het nemen van genoemde urgente maatregelen geen argument zijn om de expansie van de samenwerking af te remmen.

Voorgaande positieve waardering van de ontwikkelingssamenwerking vindt steun in de vele resultaten, die in regerings- of internationale rapporten ¹⁸⁾ aan de toepassing van deze methode worden toegeschreven. Bij de in deze rapporten opgenomen evaluatie van gemeenschapsontwikkeling moeten echter enkele kritische kanttekeningen worden geplaatst.

Allereerst moet worden overwogen, dat een deel van de resultaten van deze toepassing niet of moeilijk statistisch meet-

baar zijn. Dit betreft bijvoorbeeld de veranderingen in de waardesystemen, of die in de relaties tussen bevolkingsgroepen, danwel tussen bevolking en overheid. In dit verband be-
toogt Bertholet (Problemen, blz. 63), dat er een groot ge-
brek bestaat aan wat hij noemt "phenomenologische" evaluaties,
ondanks de bezwaren van deze beschrijvende evaluaties. Daar
komt bij, dat in de praktijk weinig aandacht wordt gegeven
aan de evaluatie van gemeenschapsontwikkeling, waardoor der-
halve ook weinig gegevens beschikbaar zijn ten aanzien van
de meetbare effecten. Vervolgens moet er rekening mede worden
gehouden, dat het momenteel moeilijk is de lange termijnresul-
taten te bepalen. De bewuste bevordering, op grote schaal,
van deze methode is immers begonnen na de tweede wereldoor-
log, met name in India. Pas aan het einde van de vijftiger
jaren is gemeenschapsontwikkeling in deze zin een veel voor-
komend verschijnsel geworden in de wereld; er is danook re-
latief weinig ervaring beschikbaar.

In het algemeen doet zich bij de evaluatie het probleem voor
van de causale relaties: welke veranderingen in een samenle-
ving zijn het resultaat van de toepassing van deze methode
en welke niet? Immers, ontwikkelingssamenwerking realiseert
zich in concrete samenlevingen, waar ook activiteiten inter-
fereren, die niet op deze wijze gerealiseerd worden.

Tevens moet er rekening mede worden gehouden, dat niet overal
een duidelijk beeld bestaat omtrent het distinctieve van ge-
meenschapsontwikkeling. Zo wordt in vele gevallen de deelname
van de bevolking in uitvoerende activiteiten indicatief geacht.
Anderzijds hoort men in kringen van specialisten veelal de
klacht, dat bepaalde (niet alleen publieke) overheden, om wel-
ke redenen danook, een deel van hun ontwikkelingsactiviteiten
als "gemeenschapsontwikkeling" bestempelen, alleen al omdat
zij gericht zijn op locale problemen, die van direct belang
geacht worden voor de bevolking. In deze gevallen gaat het
echter niet steeds om ontwikkelingssamenwerking.

Daar staat tegenover, dat men bij de evaluatie slechts die samenwerkingsvormen als gemeenschapsontwikkeling aanduidt, waaraan de bevolking van lokale buurtschappen deelneemt, eventueel samen met de overheid. Hierdoor sluit men andere samenwerkingsvormen uit, die eveneens van groot belang geacht worden. Tot deze kunnen onder andere behoren de coöperatieve beweging, de vakbeweging, jeugd- en vrouwenorganisaties, bedrijfsraden, politieke bewegingen, en zelfs samenwerkingsvormen van diverse overheidsinstanties onderling (veelal onder het hoofd van "concerted action").

Er dient dan ook geconcludeerd te worden, dat de empirische evaluatie van ontwikkelingssamenwerking tot nu toe nog te veel manco's vertoont om voldoende grond te kunnen bieden voor een positieve waardering van deze methode. Dit betekent, dat voorlopig de discussie hierover vooral van ideologische en theoretische aard zal zijn. Tegelijkertijd moet er veel belang gehecht worden aan de intensivering van de pogingen te komen tot een empirische toetsing van de functies van deze methode.

3.3. INITIATIEF

Bij een initiatief tot een g.o.-programma zal men zich idealiter richten op de verkrijging van een maximale effectiviteit van een dergelijk programma. In het nu volgende zullen enkele algemene beleidsoverwegingen worden geformuleerd, die juist voor deze effectiviteit van belang geacht worden.

3.3.1. De totale bevordering van de ontwikkelingssamenwerking

Men staat voor de keuze het g.o.-programma een "beperkte" functie te geven, danwel een "totale". Met andere woorden, zal het programma zich beperken tot bepaalde vormen van ontwikkelingssamenwerking, bijvoorbeeld van beperkte schaal, op één niveau, ten aanzien van enkele ontwikkelingsproblemen, uitsluitend op territoriale basis, etc.; of richt men zich op de bevordering van de totale samenwerking?

Bij de beantwoording van deze vraag zal men uiteraard allereerst uit dienen te gaan van de aard van de behoefte aan méér ontwikkelingssamenwerking. Naargelang de mate waarin zich al ontwikkelingssamenwerking voordoet in de samenleving, zal men zich ook beperkter operationele doeleinden kunnen stellen. Daarnaast moet men er rekening mede houden, dat gedurende de aanvang van een g.o.-programma, men zich voorlopig dient te richten op beperkte operationele doeleinden (hierop wordt teruggekomen onder 3.3.2.).

Dit neemt niet weg dat het ten zeerste aanbevelenswaard is, de "totale" doelstelling als globaal doel te hanteren, en in het licht hiervan de operationele doeleinden vast te stellen. Men kan zich hierbij baseren op de algemene motivering voor ontwikkelingssamenwerking zoals die onder 3.2. is gegeven. Daarnaast echter zal ermede rekening moeten worden gehouden, dat een beperkt gehouden doelstelling contra-producent kan zijn. Betrokkenen die slechts in beperkte mate de mogelijkheid wordt geboden om te participeren in ontwikkelingsactiviteiten en -programma's, kunnen een frustratie ondergaan ten aanzien van die samenwerkingsvormen waarin zij wel kunnen deelnemen. Dit kan een negatieve houding ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking in het algemeen alsook tegenover andere betrokkenen tot gevolg hebben.

Met verwijzing naar de onder 2.2.2. gegeven onderscheidings-elementen met betrekking tot vormen van ontwikkelingssamenwerking betekent dit in de eerste plaats, dat men uit dient te gaan van de noodzaak de toepassing van deze methode te bevorderen voor álle soorten van ontwikkelingsactiviteiten. Men zal zich derhalve niet moeten beperken tot de uitvoerende fasen van ontwikkelingsprogramma's, doch óók (en wellicht vooral) de deelname in het vooronderzoek, de planning en de evaluatie dienen te bevorderen.

Wat betreft de frequentie van de ontwikkelingssamenwerking betekent dit, dat de te bevorderen samenwerking niet van incidentele of onregelmatige aard mag zijn. Integendeel, er zal naar gestreefd dienen te worden dat deze een steeds regelmatig en meer continu karakter zal krijgen.

Eveneens is het onjuist deze methode slechts een functie te geven voor de aanpak van bepaalde ontwikkelingsproblemen en daarbij andere problemen uit te sluiten. Men kan bij gemeenschapsontwikkeling niet voorbijgaan aan de aanpak van bijvoorbeeld politieke problemen. Dan kan een eventueel gebrek aan politieke ontwikkeling de gezamenlijke aanpak aan andere problemen belemmeren.

Tevens is het van belang de toepassing van deze methode in toenemende mate te bevorderen op iedere schaal, daar ook de betrokkenheden variëren van de groepsschaal tot de nationale schaal.

Beperkingen ten aanzien van de niveaus van samenwerking zijn evenmin verantwoord. De belangen van de sector bevolking hangen zodanig samen met die van de overheid, dat per definitie deze twee sectoren geen gescheiden wegen kunnen en mogen bewandelen. Wanneer deze methode alleen wordt bevorderd binnen de sector bevolking, zal de expansie van haar toepassing worden afgeremd en dus ook de verbetering van de totale ontwikkelingsproblematiek. Zelfs kunnen hierdoor bij de bevolking frustratiegevoelens worden gekweekt, zowel ten aanzien van de ontwikkelingsproblematiek, als wat betreft de g.o.-methode zelf. Als gevolg hiervan kunnen de apathische of agressieve houdingen ten aanzien van de overheid worden versterkt, waardoor de afstand tussen overheid en bevolking vergroot wordt. Samenwerking tussen overheid en bevolking is derhalve geboden. Dit vereist als complement de samenwerking binnen de sector overheid. Immers, wanneer de diverse

overheidsinstanties geen "concerted action approach" volgen, zullen zij niet in staat zijn aan te sluiten bij de gemeenschappelijke aanpak, die eventueel van de bevolking uitgaat.

Tenslotte, wat betreft de identificatiefactoren, reeds eerder is aangegeven, dat betrokkenheden in de ontwikkelingsproblematiek niet uitsluitend territoriaal bepaald zijn. Een overaccentuering van het territoriale element kan een volledige uitgroei van de ontwikkelingssamenwerking belemmeren. Uit dien hoofde is het vereist ook oog te hebben voor andere identificatiefactoren als "start-bases" voor de ontwikkelingssamenwerking, zoals die onder andere zijn: de plaats, waar men werkt, het beroep, de sociale klasse, de religie, de leeftijdsgroep, etc..

De methode van gemeenschapsontwikkeling verkrijgt danook haar optimale effectiviteit, wanneer deze beperkingen worden opgeheven, en door haar derhalve zo totaal mogelijk te bevorderen.

3.3.2. De geleidelijke bevordering van de ontwikkelingssamenwerking

Bij het voorgaande moet men zich echter wel realiseren, dat in een samenleving, waar van ontwikkelingssamenwerking weinig sprake is, in derhalve overwegend feodaal of totalitair gestructureerde samenlevingen, een te snelle bevordering van deze methode gevaren inhoudt. Een daarvan is, dat men door een overhaaste aanpak gezamenlijke activiteiten bevordert, zonder dat deze beantwoorden aan het criterium van de samenwerking. Een ander gevaar is, dat onvoldoende aandacht wordt gegeven aan de subprocessen van bewustwording en organisatie. Daardoor kunnen er samenwerkingsvormen ontstaan, die een té incidenteel karakter hebben, omdat de bewustwording een bepaalde diepgang mist, danwel, omdat de organisatievorm slechts aangepast is voor een te beperkt doel. Dit is ten nadele van het expansieve karakter van gemeenschapsontwikkeling. Dit impliceert, dat de

overgang van feodale of totalitaire naar democratische samenleving geleidelijk dient te verlopen. Men moet in dergelijke situaties beginnen op kleinere schaal met betrekking tot enkele (meest "geschikte") ontwikkelingsproblemen, etc., echter op een dusdanige wijze, dat men de totale ontwikkelingsproblematiek en dus ook de totale samenleving als uitgangspunten stelt.

3.3.3. De noodzaak van bepaalde overheidsmaatregelen

Daarbij moet men ervan uitgaan, dat het in dergelijke samenlevingen onontbeerlijk is, dat de overheid bepaalde maatregelen neemt om een klimaat te scheppen, waarbinnen de ontwikkelingssamenwerking steeds meer kansen krijgt (zie o.a. U.N.O., Bases, blz. 9; Bertholet, Problemen, blz. 29). Deze maatregelen dienen allereerst de ontwikkeling en de belangen van de gehele samenleving te betreffen. Daartoe kunnen onder andere behoren: het organiseren van voorzieningen in urgente nood-situaties, monetaire maatregelen, infra-structurele investeringen, e.d.. Daarnaast is het echter noodzakelijk, dat de overheid in toenemende mate die omstandigheden bevordert, die de democratisering begunstigen. Een uniforme en niet-discriminerende rechtspraak is van belang, alsook de invoering van een algemeen kiesstelsel ¹⁹⁾, en het herzien van bijzondere voorrechten op politiek en juridisch gebied, alsook die eigendomsverhoudingen, die de democratisering in de weg staan. Gemeenschapsontwikkeling blijft een utopie, wanneer bepaalde minderheden in een dusdanige (politieke, juridische, economische) machtspositie blijven verkeren, dat zij aan de meerderheid hun wil kunnen blijven opleggen.

In deze samenlevingen komt het echter veel voor, dat de overheid nauw verbonden is met de traditionele machtsgroeperingen, zodat genoemde maatregelen in feite betekenen, dat de machtshebbers zelf hun eigen machtsposities doorbreken. Practisch gesproken komt het zelden voor, dat traditionele machtshebbers zelf het initiatief nemen tot democratisering, tenzij zij

daartoe gedwongen worden. Dat kan plaatsvinden, bijvoorbeeld via een effectieve pressie uitgeoefend vanuit het buitenland (door internationale organisaties of door invloedrijke mogendheden), óf vanuit het binnenland (bijvoorbeeld doordat bepaalde "gevestigde" pressiegroepen, als kerken en universiteiten, zich heroriënteren en nieuwe invloeden gaan uitoefenen, óf doordat er nieuwe pressiegroepen, bijvoorbeeld vakbonden, ontstaan, die deze functie willen en kunnen vervullen). Een andere mogelijkheid, en veelal het enige alternatief, is, dat de "oude" machtshebbers via een revolutionaire beweging vervangen worden. Vereist is dan wel, dat de nieuwe machtshebbers zich wél inzetten voor ontwikkeling, solidariteit en democratisering. ²⁰⁾ In ieder geval kan men concluderen, dat een overheid, die deze maatregelen niet kan of wil nemen, een uiterst belangrijke belemmering vormt voor een gemeenschapsontwikkelingsprogramma.

3.3.4. Het belang van een nationaal g.o.-programma

In principe kan ieder lid van de samenleving het initiatief nemen tot de bevordering van ontwikkelingssamenwerking, daar immers eenieder tot de conclusie kan komen, dat hieraan behoefte bestaat. Hieruit volgt, dat er tegelijkertijd binnen een samenleving verschillende g.o.-programma's werkzaam kunnen zijn. De verschillen kunnen zich dan niet alleen manifesteren in de diverse initiatiefnemers, doch ook in de schalen en niveaus van de programma's, in de ontwikkelingsproblemen, waarmede de programma's zich in eerste instantie occuperen, etc..

Zo is het denkbaar, dat bepaalde programma's zich vooral richten op de bevordering van ontwikkelingssamenwerking binnen een beperkte groep van betrokkenen, die deel uitmaken van de sector bevolking. Andere g.o.-programma's kunnen zich specialiseren in de bevordering van samenwerking bij de oplossing van bepaalde ontwikkelingsproblemen. Weer andere kunnen zich tot taak stellen om bijvoorbeeld de samenwerking

te bevorderen tussen de diverse overheidsorganen, die in een bepaald regio werkzaam zijn. Op zich is een dergelijke diversiteit van gespecialiseerde programma's niet uit den boze. Daar staat echter tegenover, dat gemeenschapsontwikkeling in principe een expansief proces is, waaruit volgt, dat iedere specifieke samenwerkingsvorm evolueert naar grotere schalen, méér niveaus, ontwikkelingsproblemen en -belangen, etc..

Dit betekent, dat gespecialiseerde programma's niet bij hun specialisatie moeten blijven steken, wil deze expansie niet afgeremd worden. Het is noodzakelijk, dat zij hun "werkgebied" (een begrip, dat natuurlijk niet uitsluitend in territoriale zin mag worden verstaan) uitbreiden. Eveneens is een coördinatie en zelfs integratie van deze programma's, dat wil zeggen een nationaal programma, vereist. Immers juist door de uitbreiding der werkgebieden kunnen de programma's elkaar gaan overlappen, zodat een taakverdeling noodzakelijk is. Trouwens ook om andere redenen moet minimaal aan coördinatie tussen de specifieke programma's veel belang worden toegekend. De bewuste bevordering van ontwikkelingssamenwerking staat immers nog in haar kinderschoenen. Alleen al om ervaringen uit te wisselen is coördinatie van de verschillende specifieke programma's nodig.

Ook op andere gronden is een nationaal programma vereist. Het is immers van het grootste belang zoveel mogelijk op alle fronten (in termen van schalen en niveaus, problemen en belangen) te werken en wel op een dusdanige wijze, dat een optimaal proces zo spoedig mogelijk tot stand komt en in stand blijft. Dit veronderstelt niet alleen een nationale planning van de bevordering van de ontwikkelingssamenwerking, doch ook de beschikking over voldoende middelen om dit optimale doel te bereiken. En in de praktijk kunnen deze middelen slechts nationaal verkregen worden. Dit neemt uiteraard niet weg, dat een dergelijk nationaal programma haar beslag krijgt op diverse

fronten, met andere woorden, dat er binnen een nationaal programma verschillende gespecialiseerde sub-programma's werkzaam zijn, maar dan op een dusdanige wijze, dat deze laatste programma's op elkaar zijn afgestemd en zo één geheel vormen.

3.3.5. De nationale overheid als initiatiefneemster

Een nationaal g.o.-programma kan het beste georganiseerd worden door de nationale overheid. Immers, juist deze overheid heeft een centrale functie ten aanzien van de gehele nationale samenleving, in al haar aspecten, waardoor zij het beste genoemde coördinatie en deze nationale planning kan realiseren. Tevens zijn er meestal weinig andere instanties, die de benodigde middelen beschikbaar kunnen stellen. Tenslotte verkeert met name deze overheid in de positie om de onder 3.3.3. vermelde te nemen maatregelen te doen overeenstemmen met de doeleinden van het programma, daar zijzelf voor deze maatregelen verantwoordelijk is.

Hierbij doet zich het probleem voor, dat de nationale overheid, net als iedere andere eventuele initiatiefnemer, zelf betrokkene is in de ontwikkelingsproblematiek. Dit brengt het gevaar met zich mede, dat de overheid met een dergelijk programma de realisatie van die gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten gaat nastreven, die uiteindelijk het meest overeenstemmen met haar eigen aspiraties.

Het is duidelijk, dat hierdoor het te bevorderen proces ten eerste gefrustreerd kan worden. Men kan zich bijvoorbeeld voorstellen, dat de overheid op generlei wijze haar eigen politieke positie wil laten aantasten, terwijl het noodzakelijk kan zijn, dat door dit proces ook veranderingen tot stand komen in de politieke situatie. Evenzeer kan het zich voordoen, dat de overheid op den duur de doeleinden van het g.o.-programma dusdanig gaat interpreteren, dat zij daarmee uiteindelijk niet zozeer de samenwerking als zodanig gaat bevorderen, doch slechts de deelname van andere betrokkenen in door haar geleide uitvoerende activiteiten.

Voor een overheidsinitiatief tot een g.o.-programma is het dan ook onontbeerlijk, dat de overheid zelf zich terdege bewust is van de eigenheid van gemeenschapsontwikkeling (en de daaraan ten grondslag liggende principes), maar ook zichzelf en dus het gehele overheidsapparaat, openstelt voor de ontwikkelingssamenwerking en dus ook voor aanpassing van haar eigen aspiraties en gedragingen. De overheid is immers zélf partner in de te bevorderen ontwikkelingssamenwerking. Zij moet als het ware zichzelf relativeren.

Hier vloeit uit voort, dat een centrale overheid, die niet aan deze voorwaarde voldoet, niet bekwaam is om een dergelijk initiatief te nemen. Dan kan een dergelijk initiatief slechts resulteren in een frustratie van de gemeenschapsontwikkeling, waardoor de spanningen tussen overheid en bevolking eerder toe- dan afnemen en er eventueel een g.o.-programma gaat groeien, dat deze benaming niet verdient. Dit wil niet zeggen, dat het totale overheidsapparaat, in al haar geledingen, aan deze voorwaarde moet voldoen. Dan zou er immers nauwelijks behoefte zijn aan een dergelijk programma. Maar wel, dat de centrale nationale overheid zich hiervan terdege bewust is en al het mogelijke in het werk stelt zichzelf, maar ook de gehele overheidssector, daaraan te doen beantwoorden.

Men kan dan ook vaststellen, dat de bevordering van ontwikkelingssamenwerking, wil deze een optimaal nut en geen averechts effect hebben, uitzonderlijk moeilijk is in een land, dat in hoge mate een autocratisch karakter heeft. Dit wil niet zeggen, dat gemeenschapsontwikkeling in dergelijke landen geen realiteitswaarde heeft. Integendeel, juist daar bestaat er een dringende behoefte aan een nationaal g.o.-programma. Het heeft echter slechts zin om daarmee te beginnen, wanneer met name de nationale overheid beantwoordt aan de eerder gestelde voorwaarden. Wanneer hier niet vanuit gegaan wordt, geeft men blijk van een uitzonderlijk gebrek aan realiteitszin.

3.4. HET TYPE PROGRAMMA

In de praktijk zijn er vele verschillen aan te geven in de g.o.-programma's, welke verschillen niet onder een klein aantal noemers zijn weer te geven.²¹⁾ Zij zijn verklaarbaar, ten eerste, omdat de aard van de behoeften aan een dergelijk programma kan verschillen. Denkbaar is bijvoorbeeld, dat in bepaalde landen vooral de samenwerking binnen de sector overheid dient te worden bevorderd, maar ook kan zich voordoen, dat deze noodzaak vooral aanwezig is in bepaalde regio's. Een tweede reden is, dat men gemeenschapsontwikkeling verschillend interpreteert. Gaat het bijvoorbeeld alleen om lokaal-territoriale samenwerkingsvormen, of ook om andere? Deze vraagstukken hebben in het voorgaande reeds aandacht gekregen. Zij zullen in het hierna volgende behandeld worden voor zover zij mede het type programma bepalen. Daarbij zullen enige van de bij deze bepaling meespelende beleidsfactoren worden aangegeven.

In dit verband moet worden opgemerkt, dat de g.o.-programma's steeds dienen te worden aangepast. Immers, de omstandigheden waaronder zij opereren, zijn aan verandering onderhevig, mede onder invloed van de programma's zelf. Daarnaast kunnen eigen ervaringen dan wel die opgedaan in andere programma's, een aanpassing van het type noodzaken. Tenslotte moge niet vergeten worden, dat de aard en de omvang van de voor het programma beschikbare middelen zich kunnen wijzigen, hetgeen mede zijn implicaties dient te hebben voor de aard van het programma zelf. De taken van het programma dienen immers overeen te stemmen met de beschikbare middelen.

In het hierna volgende zullen een aantal centrale beleidsfactoren worden besproken, die van belang zijn voor de keuze van het type programma.²²⁾ Onder 3.4.1. zal het "werkgebied" (een begrip dat in de context van het nu volgende betoog niet uitsluitend in territoriale zin mag worden opgevat) nadere aandacht gegeven worden. Met verwijzing naar de onder 2.2.2.

en onder 3.3.1. besproken onderscheidingselementen van de diverse vormen van ontwikkelingssamenwerking, zal hier ingegaan worden op de volgende elementen: de schaal (3.4.1.1.), de niveaus (3.4.1.2.), de ontwikkelingsproblemen (3.4.1.3.) en de basis-identificatiefactoren (3.4.1.4.). Onder 3.4.2. krijgt het orgaan, dat voor het g.o.-programma verantwoordelijk is, aandacht. Daarbij wordt onder 3.4.2.1. de extern-organisatorische positie van dit orgaan besproken, en onder 3.4.2.2. zijn intern-organisatorische structuur.

3.4.1. Het werkgebied van het programma

3.4.1.1. De schaal

G.o.-programma's kunnen in principe gericht zijn op de bevordering van ontwikkelingssamenwerking op diverse schalen van betrokkenen, variërend van de groepenschaal tot de nationale schaal. Bij een volledige interpretatie van gemeenschapsontwikkeling dienen de programma's zich uiteraard te richten op de samenwerking van alle leden der nationale samenleving, dus op de nationale schaal. Dit wil echter niet zeggen, dat een dergelijk programma steeds en uitsluitend zich bezig moet houden met de bevordering van de nationale bewustwording en organisatie. Immers, allereerst zullen de samenwerkingsvormen op de diverse schalen elkaar moeten complementeren, weshalve het noodzakelijk kan zijn, dat het programma tegelijkertijd op de verschillende schalen gericht zal zijn. Tevens echter kan het gewenst zijn, dat een programma metterdaad in hoofdzaak gericht is op kleinere schalen. In een overwegend autocratisch gestructureerde samenleving is het immers noodzakelijk te beginnen op kleinere schaal, daar ontwikkelingssamenwerking op kleinere schaal de basis vormt voor die op de grotere schaal. ²³⁾

Daarnaast kan aan kleine projecten veel belang worden gehecht, om te kunnen experimenteren en de opgedane methodologische ervaringen te gebruiken voor de werkzaamheden op grotere schaal ²⁴⁾, maar ook omdat de kleine projecten de functie kunnen hebben van demonstratieprojecten voor de gehele samenleving of grotere groeperingen van betrokkenen.

3.4.1.2. De niveaus

In dit verband kan een programma gericht zijn op de bevordering van samenwerking binnen de sector bevolking, binnen de overheidssector, alsook op de samenwerking tussen overheid en bevolking. Ook hier moet uiteindelijk de totale samenwerking, dus in alle drie genoemde vormen, het uitgangspunt en uiteindelijke doel zijn. Complementariteit in deze zin is vereist. Eventueel kan worden volstaan met bevorderende activiteiten ten aanzien van een van deze niveaus, namelijk daar, waar het gebrek aan ontwikkelingssamenwerking hoofdzakelijk gelocaliseerd is. In een samenleving, waar dit gebrek groot is, en zich uitstrekt over alle drie niveaus, is het echter vereist om deze samenwerking te bevorderen op alle drie niveaus (eventueel ook in eerste instantie op kleine schaal). Immers, ook dan moeten de verschillende sectoren naar elkaar toe groeien, anders zou het gebrek aan samenwerking op een van de niveaus de expansie op de andere niveaus afremmen.

Hierbij moet worden opgemerkt, dat men in sommige kringen meent, dat een g.o.-programma zich moet bewegen binnen de doeleinden, die door de nationale planning autonoom worden aangegeven (zie o.a. ECLA, Algunos Aspectos). Dit zou echter betekenen, dat het nationale planningsinstituut buiten of boven het te bevorderen proces staat, een beperking, die onjuist is. Ook een dergelijk instituut moet samenwerken met de andere overheidsinstituten, alsook met de bevolking, willen de uitvoerenden van het plan zich daarmede kunnen identificeren. Uiteraard neemt dit niet weg, dat een apart nationaal planinstituut noodzakelijk blijft. Een dergelijk instituut heeft zelfs een zeer speciale functie voor de gemeenschapsontwikkeling. Immers, het kan bij uitstek de onderlinge aanpassing van de diverse aspiraties helpen tot stand brengen en dit vertalen in gezamenlijke operationele doeleinden. Dit echter vereist, dat het niet buiten of boven, maar midden in de betrokken sectoren staat, met andere woorden, dat het zelf samenwerkt met de diverse betrokkenen.

3.4.1.3. De ontwikkelingsproblemen

Wat dit betreft moet in het programma uitgegaan worden van de totale ontwikkelingsproblematiek, het moet derhalve gericht zijn op samenwerking ten aanzien van alle ontwikkelingsproblemen. In een samenleving met een klein gebrek aan ontwikkelings-samenwerking kan eventueel volstaan worden met het oplossen van enkele problemen, omdat juist op het vlak van deze problemen voornoemd gebrek het duidelijkst is. Daar, waar dit gebrek groot is, kan het eveneens verantwoord zijn zich in eerste instantie te richten op enkele problemen, en prioriteitenstelling in deze zin komt veel voor. (Bertholet, Problemen blz. 30). Immers, bepaalde ontwikkelingsproblemen (zoals gezondheid, onderwijs, verbindingen) kunnen wat gemakkelijker liggen om mede te beginnen, omdat de tegenstellingen tussen de betrokkenen ten aanzien van deze problemen minder scherp kunnen zijn. Samenwerking, gerealiseerd op deze gebieden, kan zo een effectieve basis vormen voor de bevordering van samenwerking ten aanzien van andere, "moeilijke" problemen. Daarnaast kan het ook gewenst zijn, dat er zekere op bepaalde ontwikkelingsproblemen gespecialiseerde sub-programma's blijven bestaan, zoals bijvoorbeeld plaatsvindt bij programma's ter bevordering van de vakbeweging, of de coöperatieve beweging.

Beperkingen of specialisaties in deze zin kunnen echter niet uit principiële redenen worden gemotiveerd. Een nationaal programma moet uitgaan van alle ontwikkelingsproblemen en dus ook oog hebben voor de noodzaak om eventueel voor alle ontwikkelingsproblemen de samenwerking te bevorderen. Een veel voorkomend verschijnsel is, dat g.o.-programma's zich onthouden van activiteiten, gericht op de bevordering van de politieke samenwerking. Als motivering wordt dan aangegeven, dat gemeenschapsontwikkeling a-politiek is. Een dergelijke beperking is echter onverantwoord en impliceert een foutieve interpretatie van gemeenschapsontwikkeling. Immers, dit proces is óók een politiek proces, doordat het het collectieve handelen van personen, de collectieve besluitvorming, de relaties binnen en

tussen de sectoren overheid en bevolking, beïnvloedt. Dit wil niet zeggen, dat met een g.o.-programma gekozen wordt voor een bepaalde politieke partij. Wél is de beslissing tot een dergelijk programma ook een politieke keuze, doordat daarmee gekozen wordt voor de basisprincipes van ontwikkeling, solidariteit en democratie.

Anderzijds moet een g.o.-programma ook (en wellicht juist) gericht worden op de politieke problemen.²⁵⁾ Immers, het gebrek aan politieke ontwikkeling kan de ontwikkeling op andere probleemgebieden afremmen. Bovendien is de noodzaak van een g.o.-programma veelal juist uit politiek oogpunt te verklaren, bijvoorbeeld doordat bestaande politieke partijen of machthebbers te zeer gericht zijn op de belangen van slechts enkele leden of geledingen van de samenlevingen, of doordat de staatsrechtelijke structuur van de samenleving onaangepast is; en in het algemeen, doordat de overheid slechts in beperkte mate representatief is voor de bevolking. Wat betreft de ontwikkelingsproblemen, zijn principiële beperkingen dus uit den boze. Dit geldt ook ten aanzien van de politieke problemen.

3.4.1.4. De basis-identificatiefactoren

Reeds eerder is aangegeven, dat de identificatiefactoren op basis waarvan betrokkenen tot samenwerking kunnen komen, niet alleen van territoriale aard zijn. Men moet bij een g.o.-programma ook oog hebben voor de rol, die andere factoren in deze (kunnen) vervullen, zoals sociale klasse, generatie, beroep, e.d., waarbij het uiteindelijk gaat om de gehele samenleving en de totale ontwikkelingsproblematiek. Dit neemt niet weg, dat het vooral in traditionele rurale samenlevingen noodzakelijk én verantwoord kan zijn om in eerste instantie op territoriale basis te beginnen. In het algemeen echter kan een overbenadrukking van de territoriale factor de expansie belemmeren. Vooral in de meer geurbaniseerde en industriële samenlevingen kan het vereist zijn uit te gaan van andere identificatiefactoren, omdat deze belangrijker kunnen zijn dan de territoriale.

3.4.2. Het programma-orgaan

3.4.2.1. De extern-organisatorische positie

Daaronder wordt verstaan de aard van de relaties tussen het g.o.-orgaan en de andere overheidsinstanties. In dit verband is de onderscheiding integratief versus adaptief programma van belang, alhoewel aan deze twee termen een enigszins andere betekenis zal worden gegeven dan in de literatuur gangbaar is (zie voetnoot 21). Integratieve programma's onderscheiden zich van adaptieve programma's doordat het programma-orgaan bij het eerste type in tegenstelling tot dat bij het tweede type, in administratieve en juridische zin, ingrijpende veranderingen impliceert voor de andere overheidsorganen:

- a. door het verkrijgen van functies, die bij andere organen thuishoren (bijvoorbeeld doordat het orgaan voor het g.o.-programma zelf de beschikking krijgt over middelen om deel te nemen aan concrete projecten, bijvoorbeeld landbouwkundig personeel, kunstmest, zaden, e.d., om direct mede te werken aan landbouwprojecten), en/of
- b. doordat het g.o.-orgaan geïntegreerd wordt in een ander op een bepaald gebied gespecialiseerd orgaan (bijvoorbeeld in een ministerie van landbouw), en/of
- c. doordat andere overheidsorganen c.q. het totale overheidsapparaat zich moet(en) laten coördineren door het g.o.-orgaan.

Daarentegen neemt het g.o.-orgaan bij een adaptief programma een meer onafhankelijke danwel gescheiden positie in ten opzichte van de andere organen: het neemt geen functies over, noch is het een verlengstuk van andere instanties en evenmin krijgt het speciale coördinerende bevoegdheden. Het moge duidelijk zijn, dat integratieve programma's eerder op g.o.-programma's in ruime zin lijken, terwijl adaptieve programma's g.o.-programma's in enge zin zijn (zie par. 3.1.).

Bij het afwegen van de vóór- en nadelen van de twee programma's (zie o.a. Bertholet, Problemen, blz. 32 e.v.) moet worden uitgegaan van één van de basisfuncties van een g.o.-programma, namelijk het bevorderen van ontwikkelingssamenwerking binnen en tussen de sectoren overheid en bevolking. Dit betekent onder andere dat het orgaan geen directe partner mag zijn in, de te bevorderen samenwerkingsvormen. Het dient een stimulerende, begeleidende en adviserende positie in te nemen, ook ten aanzien van de overheid.

Uit dien hoofde is een zekere autonomie van het g.o.-orgaan tegenover de andere overheidsorganen vereist, wil de objectiviteit van het programma niet teveel in gevaar komen (bijvoorbeeld doordat het orgaan zich teveel gaat richten naar de overheidsbelangen versus die van de bevolking, doch ook doordat dit orgaan door de bevolking te zeer met de overheid wordt geïdentificeerd, hetgeen de receptiviteit van de bevolking voor het programma kan schaden).

Daarnaast impliceert zijn basisfunctie, dat het g.o.-orgaan in principe niet zelf mag deelnemen aan de ontwikkelingsactiviteiten door inzet van eigen middelen daartoe. Immers, dan komt het in de positie van partner, van belanghebbende, hetgeen het zicht op het uiteindelijke doel kan doen verliezen.

Eveneens dient te worden overwogen, dat in de ontwikkelings-samenwerking de vrije en bewuste keuze daartoe een essentiële rol speelt. Dit geldt ook voor de samenwerking binnen de overheid en tussen overheid en bevolking. Een "afdwingen" van deze samenwerking door het onderwerpen van de verschillende overheidsinstanties aan de coördinerende bevoegdheden van het g.o.-orgaan brengt een gebrekkige identificatie met deze "samenwerking" met zich mede, hetgeen de effectiviteit van het programma op langere termijn niet bevordert. De samenwerking dient uiteindelijk tot stand gebracht te worden door de twee sectoren zélf.

Tenslotte kan gesteld worden, dat het ongewenst is, dat dit orgaan steeds en continu moet blijven werken met alle betrokkenen. Integendeel, door een g.o.-programma moet gestreefd worden naar de uiteindelijk "normale" situatie, dat er gemeenschapsontwikkeling is, met andere woorden, het orgaan moet er steeds naar streven om zichzelf overbodig te maken. Dit pleit dan ook voor tijdelijke acties, waarbij het g.o.-orgaan zich terugtrekt, wanneer kan worden aangenomen, dat het bevorderde proces zich autonoom zal voortzetten.

Men kan dan ook concluderen, dat een adaptief programma de voorkeur verdient. Ongetwijfeld heeft dit type programma het bezwaar, dat vooral in een beginperiode de andere overheidsorganen niet gemakkelijk de begeleidende rol van het g.o.-programma zullen accepteren. Dit beklemtoont eens te meer de belangrijke rol van de centrale overheid. Deze zal niet alleen het programma moeten organiseren, doch tevens binnen de verschillende overheidsdiensten een zo gunstig mogelijk klimaat hiervoor moeten bevorderen. Hierbij is mede van belang de status van het g.o.-orgaan en zijn functionarissen. Deze dient namelijk vergelijkbaar te zijn met die van andere overheidsorganen, en hun functionarissen, ten dienste van wie het g.o.-orgaan mede is opgericht. Zo is het bijvoorbeeld aanbevelenswaard om het hoofd van het g.o.-orgaan een status te geven gelijk aan die van minister, opdat dit hoofd met de ministers op gelijk niveau kan spreken.

Integratieve elementen kunnen echter ook voordelen inhouden. Zo kan het gewenst zijn, dat het g.o.-orgaan zelf de beschikking heeft over middelen om direct deel te nemen aan ontwikkelingsactiviteiten en wel om de volgende redenen:

Allereerst kan dit orgaan dergelijke middelen hanteren als een instrument om de samenwerking te bevorderen (de zogenaamde "incentive"-functie van deze middelen, zie o.a. Hyman, blz. 152 e.v.), maar ook om de ontwikkelingssamenwerking te demonstreren (in beperkte uiteraard integratief-lijkende pro-

jecten). Vervolgens kan het noodzakelijk zijn om in die gevallen, waarvoor nog geen andere overheidsinstanties bestaan, te voorzien in urgente behoeften aan overheidsmiddelen.

De beschikking over deze middelen is echter alleen door deze (methodologische) overwegingen te verantwoorden. Het zelf deelnemen aan ontwikkelingsactiviteiten mag geen vast bestanddeel vormen van het programma. Integendeel, dit zal zo incidenteel mogelijk moeten plaatsvinden. Anders loopt het g.o.-orgaan het gevaar een "staat binnen de staat" te worden, waardoor het in tegenspraak komt met de eigen doelstellingen.

Hoe het g.o.-orgaan bij een dergelijk adaptief programma in administratieve zin haar concrete vorm moet krijgen, is in het algemeen moeilijk aan te geven. Wellicht zijn de beste oplossingen hiervoor, ofwel een apart ministerie voor gemeenschapsontwikkeling, dan wel een direct onder de verantwoordelijkheid van de president vallend autonoom instituut. In ieder geval dient het zo te zijn, dat de entree van de functionarissen van het g.o.-orgaan in de topleiding van de andere overheidsorganen niet wordt bemoeilijkt door een lagere status. Immers, het g.o.-orgaan dient eventueel ook de samenwerking op "ministerieel" niveau te kunnen bevorderen.

Overigens moet worden opgemerkt, dat voorgaande interpretatie van integratieve en adaptieve programma's met name in die zin afwijkt van de gebruikelijke, dat deze programma's niet persé "countrywide in scope" zijn, zoals de V.N. aangeeft (Public Administration Aspects, blz. 5). Het onderscheid tussen integratief en adaptief is namelijk eveneens relevant voor programma's, gericht op kleine schaal, één niveau, enkele ontwikkelingsproblemen etc.. Als zodanig zijn integratieve of adaptieve programma's niet tegengesteld tot de zogenaamde project-programma's (programma's op kleine schaal). Deze laatste kunnen in principe eveneens integratief of adaptief van aard zijn.

In de praktijk is uiteraard het onderscheid tussen integratieve en adaptieve programma's niet altijd even scherp aan te geven. Wellicht is het in dit verband beter te spreken van "overwegend" integratief of adaptief.

3.4.2.2. De intern-organisatorische structuur

Uiteraard dienen in de intern-organisatorische structuur van het g.o.-orgaan ook de verschillende soorten van ontwikkelingsactiviteiten tot uitdrukking te komen, en wel in onderling verband. De uitvoering van dit programma krijgt in het algemeen haar beslag in een uitvoerende afdeling. Deze afdeling heeft echter in de praktijk veelal een grote verscheidenheid van taken, vanwege de vele verschillende vormen van samenwerking, die eventueel dienen te worden bevorderd. Iedere te bevorderen samenwerkingsvorm kan haar eigen aanpak vereisen, reden waarom in dergelijke gevallen de noodzaak tot specialisatie kan bestaan. Deze specialisatie kan tot stand komen door middel van sub-afdelingen, ten dele op territoriale basis, maar ook op andere gronden. Zo is het denkbaar, dat bepaalde sub-afdelingen zich bezighouden met specifieke ontwikkelingsproblemen of -belangen, bijvoorbeeld met gezondheid, landbouw e.d., maar ook met vakbeweging, coöperaties, politiek, etc..

De sub-afdelingen mogen echter hun specialisatie niet zover doorvoeren, dat zij als gescheiden afdelingen optreden. Integendeel, ook in dit verband is complementariteit van groot belang. Derhalve dienen de horizontale én verticale communicatie binnen de uitvoerende afdeling zoveel mogelijk verzekerd te zijn.

Aan de uitvoering dienen uiteraard voorbereidend onderzoek en planning ten grondslag te liggen, terwijl de voortgang van het programma de evaluatie veronderstelt. De planning dient geïntegreerd te zijn in de uitvoerende afdeling, om de samenhang

tussen planning en uitvoering zo goed mogelijk te doen zijn. Eventueel kan een speciaal voor planning opgerichte sub-afdeling gewenst zijn, om daarin de planningsspecialisten te verenigen. De uiteindelijke planning dient echter zoveel mogelijk gerealiseerd te worden in samenwerking met de uitvoerenden.

Eveneens kan het gewenst zijn om binnen de uitvoerende afdeling een sub-afdeling voor onderzoek in te richten met gespecialiseerde taken ten aanzien van het voorbereidend onderzoek en de evaluatie. Ook hier geldt, dat de samenhang met planning en uitvoering verzekerd dient te worden. In dit verband kan verwezen worden naar de basis-idee van een van de belangrijkste werktechnieken van g.o.-werkers, de "community self-survey" (zie o.a. Van der Lest). Deze idee bestaat hierin, dat, wil onderzoek een maximaal nut hebben, een maximale identificatie van diegenen, die met de onderzoeksresultaten dienen te werken (i.c. planners en uitvoerders), van het grootste belang is. Deze identificatie wordt het meest bevorderd, wanneer planners en uitvoerders ook deelnemen aan het onderzoek, samen met de onderzoekspecialisten.

Veelal treft men in g.o.-organen ook een speciale trainingsafdeling aan. Immers, in de meeste landen (66k in de ontwikkelingslanden) is een groot gebrek aan personeel, speciaal opgeleid voor de bevordering van ontwikkelingssamenwerking, doordat de bewuste toepassing van deze methode een novum is. Nu zijn er vele vormen van training te onderscheiden, zoals de "pre-selection-", de "pre-service-", en de "in-service-training". ²⁶⁾ Het is de vraag, of deze speciale afdelingen gewenst zijn. Eventueel is een sub-afdeling voor "pre-selection-" en "pre-service-training" wel verantwoord, omdat dit typisch van de uitvoerings- en onderzoeksactiviteiten te scheiden taken kunnen zijn. Zelfs behoeft een dergelijke afdeling niet steeds deel uit te maken van het programma-orgaan, doch kan in een andere in training gespecialiseerde instelling

(bijvoorbeeld universiteit) zijn ondergebracht. Uiteraard is ook dan de horizontale communicatie met de uitvoerende afdeling van groot belang. De "in-service-training" is echter minder gemakkelijk te scheiden van de uitvoering, daar deze voor een groot deel via de hiërarchische kanalen van de uitvoerende afdeling dient te verlopen.

4. SAMENVATTING

Gemeenschapsontwikkeling is uiteraard een ontwikkelingsproces, dat wil zeggen een geheel van verbeteringen in de ontwikkelingsproblematiek van een samenleving. Dit proces heeft in principe niet noodzakelijk betrekking op bepaalde specifieke ontwikkelingsproblemen, dan wel op de belangen van bepaalde, specifieke, betrokkenen in de ontwikkelingsproblematiek. Integendeel, het gaat bij gemeenschapsontwikkeling, om de ontwikkeling van de totale mens én de totale samenleving, dat wil zeggen om de aanpak van alle ontwikkelingsproblemen in onderling verband en tevens om de gemeenschappelijke ontwikkeling van alle betrokkenen.

Totale ontwikkeling kan echter door ieder lid van de samenleving op eigen wijze worden geïnterpreteerd en nagestreefd. Voor een duidelijk verstaan van het begrip gemeenschapsontwikkeling is dan ook het inzicht in de methode van dit proces van belang, dat wil zeggen in de wijze waarop dit proces gerealiseerd wordt. Deze methode kan ontwikkelingssamenwerking worden genoemd, waarmede wordt bedoeld: de deelname van diverse betrokkenen in gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten, op basis van de democratische inspraak van deze betrokkenen.

Nu kunnen er vele verschillende vormen van ontwikkelingssamenwerking tot stand komen. Ter onderscheiding hiervan is van belang, inzicht te hebben in de soorten van ontwikkelingsactiviteiten (dan wel in de fasen van een ontwikkelingsprogramma), waarin de samenwerking plaatsvindt; in de frequentie van de

samenwerking; in de ontwikkelingsproblemen waarop de samenwerking betrekking heeft; in de schaal en de niveaus van de participerende betrokkenen; en in de identificatiefactoren waarop de samenwerking is gebaseerd. Eveneens kan er sprake zijn van meer of minder samenwerking. Daarbij kan gesteld worden, dat gemeenschapsontwikkeling gerealiseerd wordt, naar mate er sprake is van ontwikkelingssamenwerking. In principe is ontwikkelingssamenwerking expansief van aard. Deze expansie wordt in de praktijk echter afgeremd door machtsvorming.

Samenwerking impliceert, dat betrokkenen hun diverse aspiraties in zoverre aan elkaar aanpassen, dat er een identificatie met gemeenschappelijke belangen tot stand komt. Dit veronderstelt, dat betrokkenen in een dialoogsituatie treden, om aan elkaar kennis over te dragen omtrent de ontwikkelingsproblemen en de verschillende wijzen van betrokken-zijn, en tevens om deze kennis te relativeren. Tevens vereist de samenwerking, dat betrokkenen in een georganiseerde relatie tot elkaar staan. Zonder deze bewustwording en organisatie is samenwerking derhalve onmogelijk.

Een g.o.-programma heeft tot doel: het bevorderen van ontwikkelingssamenwerking in de samenleving. In operationele termen betekent dit doel: het verkrijgen, versterken en/of in stand houden van allerlei vormen van ontwikkelingssamenwerking en de hieraan inherente sub-processen van bewustwording en organisatie.

Een dergelijk programma is in hoge mate ideologisch gemotiveerd. Daarbij gaat men uit van drie grondbeginselen, die aangeduid kunnen worden met: ontwikkeling, solidariteit en democratie. Ook het begrip gemeenschap is ideologisch van aard. Daar kan onder worden verstaan: een sociaal verband, welks leden zich solidair met elkaar verklaren en hun gezamenlijke ontwikkeling nastreven op basis van democratische inspraak.

Ook een nationale samenleving kan een gemeenschap zijn. Dit neemt niet weg, dat met name het democratisch aspect van gemeenschapsontwikkeling in zijn doelmatigheid wordt aangevochten.

In dit verband is het goed andere dan ideologische redenen aan te geven, waarom de ontwikkelingssamenwerking positief kan worden gewaardeerd. Deze zijn onder andere:

- a. door de ontwikkelingssamenwerking ontwikkelen betrokkenen zichzelf, hetgeen betekent, dat de ondernomen activiteiten eerder aangepast zullen zijn aan en gericht op de totaliteit van hun problemen;
- b. de aan de samenwerking inherente gezamenlijke menings- en besluitvorming bevordert de openheid van de diverse betrokkenen ten opzichte van elkaar en zo de onderlinge aanpassing van hun diverse aspiraties, waardoor de kansen op belangentegenstellingen en conflicten afnemen; de ondernomen activiteiten zullen eerder aangepast zijn aan de totaliteit van betrokkenen in de samenleving;
- c. de eigen en gezamenlijke verantwoordelijkheid van betrokkenen wordt benadrukt; zij gaan over van de passiviteit in de activiteit;
- d. dit alles betekent productiviteitsverhoging, vanwege de activering van beschikbare middelen, alsook de hogere effectiviteit van de inzet van deze middelen (meer bereidheid en inzicht bij de deelnemers, meer specialisatie en minder duplicatie of verspilling) én van de resultaten der ontwikkelingsactiviteiten.

Met name in de ontwikkelingslanden is deze methode van groot belang. Immers, juist in deze landen zijn apathie en agressie veel voorkomende uitingen van de frustratiegevoelens van de bevolking in verband met de ontwikkelingsproblemen alsook met betrekking tot de andere betrokkenen, waaronder met name overheid en buitenland. Ook doet zich juist in deze landen het schaarsteprobleem in alle hevigheid gelden. Dit neemt

niet weg, dat deze landen zich niet op korte termijn zodanig kunnen democratiseren, dat er ook van nationale samenwerking sprake kan zijn. De overheden van deze landen hebben dan ook de verantwoordelijkheid om desondanks de solidaire ontwikkeling te bevorderen met maatregelen, die zij reeds nu kunnen nemen. De noodzaak van deze maatregelen mag echter geen argument zijn om de expansie van de ontwikkelingssamenwerking af te remmen.

De positieve waardering voor gemeenschapsontwikkeling vindt men ook terug in evaluatierapporten van nationale regeringen of van de V.N.. Er zijn echter belangrijke tekortkomingen in de evaluatie aan te wijzen.

Bij het initiatief tot een g.o.-programma dient men uit te gaan van het belang een maximale effectiviteit van dit programma te verkrijgen. Dit impliceert, dat een dergelijk programma zo totaal mogelijk gericht moet zijn. Hierbij is onder andere van belang de expansie naar alle schalen en niveaus van betrokkenen, én naar de oplossing van alle ontwikkelingsproblemen. De territoriale factor is een belangrijke identificatiefactor voor betrokkenen. Evenwel dient men ook oog te hebben voor andere identificatiefactoren als "startbases" voor de ontwikkelingssamenwerking, met name in de steden. Uiteraard moet men waken voor een overhaaste expansie van de samenwerking, daar het gevaar bestaat gezamenlijke activiteiten te bevorderen, die nauwelijks als samenwerkingsvormen kunnen worden aangemerkt.

Daarnaast is het voor deze maximale effectiviteit noodzakelijk, dat van overheidszijde die omstandigheden worden bevorderd, die de ontwikkelingssamenwerking steeds meer mogelijk maken. Dit geldt met name ten aanzien van maatregelen voor het opheffen of doorbreken van die politieke, juridische en economische voorrechten of machtsposities, die de toenemende democratisering in de weg staan. Wanneer de overheid

hieraan niet wil of kan medewerken, heeft een g.o.-programma weinig kans van slagen. Het is dan noodzakelijk via pressie vanuit het binnenland of het buitenland dan wel via revolutie, de bestaande machtsposities te ondergraven.

Een nationaal g.o.-programma is in het algemeen gewenst. Het initiatief tot een dergelijk programma kan het beste van de nationale overheid uitgaan. Dit vereist echter, dat deze overheid, naast het nemen van eerder genoemde maatregelen, het programma voldoende middelen dient te verschaffen. Tevens is vereist, dat de nationale overheid de gehele overheidssector stimuleert zichzelf open te stellen voor de ontwikkelingssamenwerking. De overheid, die niet aan deze voorwaarden voldoet, is niet bekwaam een nationaal g.o.-programma te organiseren.

De aard van het programma wordt nader bepaald door de aard van het gebrek aan ontwikkelingssamenwerking, de wijze, waarop men gemeenschapsontwikkeling interpreteert én de beschikbare middelen. Tot de beleidsfactoren, die van belang zijn bij de bepaling van het type programma, behoren de volgende:

- a. het werkgebied van het programma. Hierbij spelen onder andere een rol: de schaal en de niveaus van betrokkenen én de ontwikkelingsproblemen, waarop het programma zich richt; alsook de mate, waarin de territoriale factor dan wel andere identificatiefactoren bepalend worden geacht voor de te bevorderen samenwerkingsvormen;
- b. de extern-organisatorische positie van het programma-
orgaan. In dit verband kan onderscheid worden gemaakt tussen integratieve en adaptieve programma's. Daarbij kan een voorkeur voor het laatste type worden uitgesproken;
- c. de intern-organisatorische structuur van het programma-
orgaan. Hierin dienen de diverse soorten van ontwikkelingsactiviteiten alsook de aard van het werkgebied tot uitdrukking te komen, echter op dusdanige wijze, dat de interne samenwerking en dus de horizontale en verticale communicatie zoveel mogelijk zijn verzekerd.

Uiteraard dient het g.o.-programma steeds te worden aangepast. Immers de omstandigheden, waaronder het opereert, zijn steeds aan veranderingen onderhevig, mede onder invloed van het programma zelf. Ook nieuwe inzichten in gemeenschapsontwikkeling kunnen aanpassingen noodzakelijk maken. Tenslotte kunnen er wijzigingen komen in de beschikbare middelen, hetgeen zijn implicaties heeft voor de gestelde taken.

VOETNOTEN

- 1) Volgens Du Sautoy (blz. 34) is het een natuurlijke reactie geweest om g.o.-programma's eerst en vooral te richten op rurale gebieden, "since there is usually so much more to be done in rural areas, which have fewer amenities than the towns, and the rural areas generally contain the bulk of the population in underdeveloped countries. "First things first", is the attitude; and it is not one with which one can easily quarrel".
- 2) Dit wordt ook gesteld door Ponsioen (In Defense, blz. 19)
- 3) Zie onder andere ECLA, Algunos Aspectos, blz. 26. Hier wordt over deze instituten gesproken in termen van potentiële deelnemers.
- 4) Zie voetnoot 1.
- 5) Hierop wordt nog teruggekomen. Zie onder andere UNO, C.D. in Urban Areas.
- 6) Onder andere gedurende de in Helsinki gehouden International Conference of the Junior Chamber of Commerce. Zie Hendriks, C.D. in Highly Developed Countries.
- 7) Genoemd V.N.-rapport behandelt in dit verband voornamelijk de gemeenschapsontwikkeling binnen een dorps huishouding. Uit het voorgaande moge echter gebleken zijn, dat deze aangebrachte verbijzondering slechts een relatieve betekenis heeft.
- 8) Ook deze verbijzondering heeft geen absolute betekenis.
- 9) Daarbij gaat het niet slechts om gezamenlijke activiteiten van overheid en bevolking, zoals in het verdere betoog zal worden aangegeven.
- 10) In de praktijk krijgt de ontwikkelingssamenwerking op territoriale basis de meeste aandacht.
- 11) In dit verband spreekt Bertholet (Problemen, blz. 46), hoofdzakelijk van decentralisatie, terwijl het ook gaat om specialisatie, zoals nader zal worden aangegeven.
- 12) De Verenigde Naties formuleren het als volgt: "Community Development is essentially both an educational and an organizational process" (zie o.a.: Community Development and Related Services, blz. 1). Het begrip "education" wordt in dit verband door meerderen gehanteerd, onder andere door Batten, Du Sautoy en Bertholet (de laatste spreekt met name van "basis-onderwijs"). Dit wekt echter de indruk, dat het gaat om een verhouding tussen twee

partners, waarbij de een (de "opvoeder" of de "onderwijzer") aan de ander: kennis, waarden en vaardigheden overdraagt. Uit de tekst moge echter blijken, dat het in gemeenschapsontwikkeling gaat om meer dan "education" in deze zin.

- 13) Daarnaast gelden natuurlijk ook andere criteria voor goed leiderschap.
- 14) Zie met name: UNO, C.D. and Economic Development, deel I, tabel 1; ECLA, Popular Participation, tabel 1.
- 15) Volledigheidshalve dient hierbij te worden opgemerkt, dat Karve zich duidelijk distantieert van deze zienswijze.
- 16) Zelfs zal men zelf willen mee bepalen in welk tempo de toenemende democratisering zal verlopen.
- 17) In dit verband verwijst Ponsioen (Theory, blz. 79) naar de bekende experimenten van Coch en French en komt tot de stelling: "The greater the degree of participation, the more readily people will execute the plans; on the other hand greater opposition to the plan will develop, when people will receive only the order of the execution of plans".
- 18) Zie met name: UNO, C.D. and Economic Development; ECLA, Popular Participation.
- 19) Uiteraard is een algemeen kiesstelsel geen garantie voor democratie.
- 20) Een revolutionaire beweging, zoals die bijvoorbeeld in India heeft plaatsgevonden met als resultaat de onafhankelijkheidsverkrijging, is er juist in tekort geschoten om de binnenlandse machtsverhoudingen te doorbreken.
- 21) De in de literatuur meest aangegeven typen van gemeenschapsontwikkelingsprogramma's zijn de volgende: het integratieve type, het adaptieve type en het projecttype, dit in navolging van het daaromtrent gestelde in het UNO-rapport Public Administration Aspects, hoofdstuk II. Deze typologie laat echter onvoldoende de diverse onderscheidingselementen tot uitdrukking komen, die een rol kunnen spelen, zoals uit het hierna volgende moge blijken.
- 22) Zie in dit verband onder andere: ECLA, Algunos Aspectos; Moore, Programming.

- 23) Om bijvoorbeeld de samenwerking tussen werkgevers en werknemers in een bepaalde bedrijfstak te bevorderen is het noodzakelijk hiermede te beginnen in enkele bedrijven, dus op kleine schaal. Op basis van de hiermede bereikte resultaten kan de expansie naar de totale bedrijfstak bevorderd worden, totdat ook op nationaal niveau van samenwerking tussen werkgevers en werknemers sprake is. Het feit echter, dat op nationaal niveau eventueel van redelijke samenwerking sprake is, sluit niet uit, dat het noodzakelijk kan zijn meer aandacht aan kleinere schalen te besteden. Het kan immers voorkomen, dat juist in enkele bedrijven zich duidelijke tekortkomingen in de samenwerking voordoen.
- 24) Zie onder andere Khurana, blz. 53.
- 25) Dit hoeft niet in eerste instantie plaats te vinden, daar deze problemen veelal de moeilijkste zijn.
- 26) In deze studie worden de vraagstukken van werktechnieken, en dus ook die van training als zodanig, buiten beschouwing gelaten. Voor nadere literatuur over training en technieken kan verwezen worden naar Hyman; UNO, The Social Training; Batten, Training; Batten, The Human Factor.

BRONNEN

- T.R. Batten Communities and their Development. London, 1965, Oxford Un. Press.
- T.R. Batten The Human Factor in Community Work. London, 1965, Oxford Un. Press.
- T.R. Batten Training for Community Development. London, 1962, Oxford Un. Press.
- C.S. Belshaw A Critical Analysis of Community Development as an Economic, Social and Administrative Process. New York, 1962, U.N.O.-meeting of an ad hoc group of experts on community development - ref.paper no. 11.
- C.J.L. Bertholet Développement Communautaire en Milieu Urbaine. In: U.C.I.S.S.: Problèmes des Pays en Développement Accéléré. Nimègue, 1963, UCISS-X^e Congrès Mondial de Service Social.
- C.J.L. Bertholet Problemen rond de Planning, Organisatie en Uitvoering van Nationale Community Development Programma's. In: Sociale Wetenschappen, 1962, no. 1, Gianotten, Tilburg.
- W.W. Biddle ,
C.J. Biddle The Community Development Process. New York, 1965, Holt-Rinehart and Winston Inc.
- Community Development - a Handbook. London, 1960, Stationary Office.
- E.C.L.A. Algunos Aspectos de la Planificación de los Programas de Desarrollo de la Comunidad y Participación Popular. Santiago de Chile, 1964, ECLA, ST/ECLA/Conf. 18/L.2.
- E.C.L.A. Popular Participation and Principles of Community Development in Relation to the Acceleration of Economic and Social Development. In: Economic Bulletin for Latin America, Vol. IX, no. 2, november 1964, Santiago de Chile, ECLA.

- K.D. Gangrade Community Organization. In: Social Action, Vol. 15, september - oktober 1965, New Delhi, Indian Social Institute.
- H.W. Goodenough Cooperation in Change. New York, 1963, Russell Sage Foundation.
- G. Hendriks Community Development in Highly Developed Countries. Den Haag, 1966, Ministerie van Maatschappelijk Werk (stencil).
- G. Hendriks Community Organization. The Hague, 1964, Ministry for Social Work.
- H.H. Hyman, G.N. Levine, Ch. R. Wright La Inducción del Cambio Social en las Colectividades en Vías de Desarrollo. Genève, 1967, U.N. Research Institute for Social Development (oorspronkelijke tekst in het engels).
- Inter-American Development Bank Community Development, Theory and Practice. Mexico City, 1966, I.D.B.
- International Cooperation Administration The Community Development Review. Washington, I.C.A., december 1965.
- D.G. Karve Community Development - Planning and Evaluation. In: J.A. Ponsioen, ed.: Social Welfare Policy.
- S.L. Khurana Planning of Community Development. In: U.N.O.: Report of
- R. Lal Community Development Principles, Practices and Problems. Calcutta, 1963, Bookland Private Inc..
- J. van der Lest Community Self-survey. Den Haag, 1962 Ministerie van Maatschappelijk Werk.
- J.D. Mezirow Community Development as an Educational Process. In: Four Forces in Community Development. Washington, 1961, National Training Laboratories-National Education Association.
- J.D. Mezirow Dynamics of Community Development. New York, 1963, The Scarecrow Press, Inc.

- L.B. Moore Programming of Community Development.
In: Inter-American Development Bank:
Community
- C.A.O. van Nieuwenhuyze Implications. In: Ruopp: Approaches
- J.A. Ponsioen General Theory of Social Welfare Poli-
cy. In: J.A. Ponsioen ed.: Social Wel-
fare Policy.
- J.A. Ponsioen In Defense of Community Development.
In: International Development Review,
1965, Vol. VIII, no. 3.
- J.A. Ponsioen ed. Social Welfare Policy. The Hague, 1962,
Mouton.
Report of the Ashridge Conference on
Social Development. London, 1954, Co-
lonial Office, miscellaneous no. 523.
- Ph. Ruopp ed. Approaches to Community Development.
Den Haag, 1953, Van Hoeve.
- I.T. Sanders The Community. New York, 1958, The
Ronald Press Company.
- P. du Sautoy The Organization of a Community Develop-
ment Programme. London, 1962, Oxford
Un. Press.
- U.N.O. Bases, Medios y Objetivos del Desar-
rollo de la Comunidad. Santiago de
Chile, 1964, ECLA-ST/ECLA/Conf.18/L.3.
- U.N.O. Community Development and Economic
Development - Part I. Bangkok, 1960,
UNO.
- U.N.O. Community Development and National
Development. New York, 1963, UNO.
- U.N.O. Community Development and Related
Services. New York, 1960, UNO.
- U.N.O. Community Development in Urban Areas.
New York, 1961, UNO.
- U.N.O. Public Administration Aspects of Commu-
nity Development Programmes. New York,
1959, UNO.

- U.N.O. Report of the Asian Seminar on Planning and Administration of National Community Development Programmes. New York, 1962, UNO.
- U.N.O. Social Progress through Community Development. New York, 1955, UNO.
- U.N.O. The Social Training of Front-line Rural Development Workers. New York, 1962, UNO.
- D. Willner Community Leadership. New York, 1960, UNO.

HOOFDSTUK IV DE BEVORDERING VAN ONTWIKKELINGS- SAMENWERKING IN COLUMBIA

1. INLEIDING

In dit hoofdstuk zal aandacht gegeven worden aan het Columbiaanse nationale g.o.-programma, waarvoor de División de Acción Comunal - DAC ¹⁾ (Afdeling voor Gemeenschappelijke Actie) van het Ministerie van Regeringszaken ²⁾ verantwoordelijk is. Allereerst zal (onder 2) de uitgangssituatie van dit programma besproken worden. Vervolgens zal (onder 3) het programma beschreven en geëvalueerd worden aan de hand van de in het vorige hoofdstuk aangegeven onderscheidingselementen. Tenslotte zal (onder 4) een samenvattende beoordeling van het Columbiaanse nationale g.o.-programma worden gegeven. Hier zullen ook enkele belangrijk geachte beleidsconclusies worden geformuleerd.

Uiteraard wordt in dit hoofdstuk niet alles gezegd over gemeenschapsontwikkeling in Columbia. Het bevat, wat men zou kunnen noemen: een "macro"-beschrijving, een analyse en evaluatie van een nationaal beleid. Dit impliceert onder andere dat geen plaats wordt ingeruimd voor de beschrijving van "micro"-situaties (zoals een concreet lokaal of regionaal project). Evenmin worden kwesties als onderzoekstechnieken, training en werkmethoden van de g.o.-werkers (in Columbia genoemd: "promotores de acción comunal" of kortweg: promotores) behandeld. Hoewel dit alles zeer interessant en belangrijk is, valt het buiten het bestek van deze studie.

Zoals is aangegeven, zal met name het nationale programma van de DAC centraal staan in de nu volgende beschouwingen. In Columbia zijn er echter enkele tientallen verschillende instanties die zich richten op de bevordering van ontwikkelings-

samenwerking, niet alleen nationale instanties doch ook departementale ³⁾ en gemeentelijke; niet alleen publieke overheidsinstanties, doch ook private; niet alleen Columbiaanse instanties doch ook buitenlandse ⁴⁾. Ook hieraan zal niet veel aandacht worden gegeven, doch slechts zijdelings voor zover zij van belang zijn voor een karakterisering van het nationale programma.

2. DE UITGANGSSITUATIE

De DAC werd, als afdeling van het Ministerie van Regeringszaken, opgericht in juli 1960, en wel bij decreet no. 1634 van 1960. In dit jaar ontstond derhalve het nationale programma. Reeds eerder was er een DAC opgericht, en wel binnen het Ministerie van Onderwijs, per decreet no. 1761 van juni 1959. Binnen dit ministerie heeft de DAC nauwelijks gefunctioneerd, en al spoedig kwam men tot de conclusie dat het voor de extern-organisatorische positie van het programma beter was, dat de DAC naar het Ministerie van Regeringszaken werd overgeplaatst (de motieven die hierbij een rol gespeeld hebben zullen onder 3.2.1. besproken worden).

Dáárvoor was ook al een andere nationale publieke overheidsinstantie voor de bevordering van de "acción comunal" aangewezen, namelijk de sectie Regionale Planning, Gemeenschappelijke Actie en Urbane Aangelegenheden van het Nationaal Planbureau, en wel bij decreet no. 239 van januari 1959. Deze sectie kreeg in het bijzonder tot taken: het geven van algemene voorlichting over gemeenschapsontwikkeling en het verlenen van adviezen aan de departementale en gemeentelijke planbureaus omtrent het bevorderen van de "acción comunal", zoals omschreven in de wet 19 van 1958. Daarnaast had deze sectie tot taak de regionalisatie van de nationale plandoeleinden te bevorderen. De sectie is echter nauwelijks aan een realisatie van haar taken op het gebied van de gemeenschapsontwikkeling toegekomen. Zij publiceerde een drietal brochures over gemeenschapsontwikkeling die vertalingen van buitenlandse literatuur bevatten ⁵⁾.

Hoewel het nationale g.o.-programma pas in 1960 begon, vond de eerste aanzet daartoe plaats in 1958 en wel in de artikelen 22, 23 en 24 van de wet 19. Deze wet had betrekking op een hervorming van de Columbiaanse overheidsadministratie. In dit kader werd de wettelijke ruimte geschapen om per decreet een nationaal g.o.-programma te organiseren. Artikel 22 introduceert het begrip "Junta de Acción Comunal" (Raad voor Gemeenschappelijke Actie) of kortweg Junta, gevormd door de inwoners van een buurtschap. Deze Junta werd gezien als de organisatievorm voor de lokale ontwikkelingssamenwerking. Daarbij werd bepaald dat de gemeenteraden, de departementale assemblees en de nationale regering aan de Junta's bepaalde taken of verantwoordelijkheden met betrekking tot publieke diensten konden delegeren, echter met dien verstande dat de Junta's, wat betreft hun organisatievorm, dienden te beantwoorden aan door de gemeenteraden te stellen normen. Deze omschrijving impliceerde dat de gemeenteraden bevoegd werden om dergelijke normen te stellen. ⁶⁾ Artikel 23 gaf aan de nationale regering de taak om in overleg met de departementale en gemeentelijke autoriteiten, de samenwerking van de inwoners der buurtschapen te bevorderen, waarbij een opsomming van ontwikkelingsdoeleinden werd gegeven. Om dit te concretiseren werden in artikel 24 aan de nationale regering enkele taken gegeven, zoals het verlenen van technische bijstand voor de bevordering van de ontwikkelingssamenwerking, het geven van voorlichting, het verlenen van bepaalde belastingfaciliteiten en het organiseren van cursussen voor de training van het personeel dat de "acción comunal" zou gaan bevorderen.

Het initiatief tot een g.o.-programma kwam zeker niet uit de lucht vallen. Door middel van onder andere de Verenigde Naties had men in regeringskringen informatie gekregen over de doeleinden en werkwijze van de g.o.-programma's in onder andere India en de Filipijnen. In deze zelfde periode ondernam het in Bogotá gevestigde Inter-Amerikaanse Centrum voor Huisvesting CINVA (van de Panamerikaanse Unie) enkele experimentele g.o.-

projecten. Eveneens ontstond, op initiatief van de socioloog Fals, een succesvol g.o.-experiment in de buurtschap Saucio (zie Fals, Acción Comunal).

Het jaar 1958 was in bepaalde opzichten gunstig voor het initiëren van een g.o.-programma. De vele decennia oude tegenstellingen tussen de liberale en de conservatieve partijen waren, zoals reeds eerder is aangegeven, vanaf 1948 uitmondend in een burgeroorlog die met name de dichtst-bevolkte departementen aantastte. Deze "violencia" bracht zoveel leed en vernietiging met zich mee dat de leiders van beide partijen de zinloosheid van de oorlog inzagen. Bovendien had vanaf 1953 het dictatoriale regime van generaal Rojas het functioneren van genoemde partijen onmogelijk gemaakt. In 1957 vonden de topleiders van liberale en conservatieve zijde elkaar in een algemeen accoord, dat de basis werd voor een vreedzame samenwerking tussen de twee partijen (het zogenaamde "Frente Nacional") alsook voor de omverwerping van het regime-Rojas. Zo kwam er een einde aan de burgeroorlog ⁷⁾. In 1958 kwam de eerste president van het Frente Nacional, namelijk A. Lleras, aan het bewind.

De tot stand gekomen "vrede" was van grote betekenis. Beide politieke partijen waren geneigd tezamen de nationale ontwikkeling te bevorderen. Een nationaal plan-bureau werd opgericht; diverse wijzigingen werden aangebracht in het overheidsapparaat (onder meer een nieuw controlesysteem met betrekking tot de besteding van overheidsgelden); het parlement begon weer te functioneren; buitenlandse hulp werd verkregen en zelfs werd er hard gewerkt aan een (in 1962 tot stand gekomen) plan en wetgeving voor landhervorming. Diverse plannen en programma's voor de ontwikkeling kwamen tot stand (zoals op het gebied van verbindingen, landbouw, gezondheid, onderwijs, huisvesting e.d.); informatie hieromtrent werd op grote schaal verspreid, vooral door middel van de massa-communicatiemediën. Het droeg ertoe bij dat de nationale regering, met name president A. Lleras, een enorm prestige kreeg. Ongetwijfeld vormde dat een gunstige omstandigheid voor een initiatief tot een g.o.-programma.

Daarbij was van belang dat Columbia een eeuwenoude traditie kende van locale gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten, onder andere aangeduid met de benamingen: "convite", "brazo prestado", "minga" en "fajina". Deze hadden voor een deel het karakter van burenhulp (onder andere bij de bouw van huizen, en het bewerken van het land) voor een ander deel, dat van hand- en span-diensten verricht aan, en veelal onder leiding van de pastoor of de grootgrondbezitter. Op deze wijze werden vele scholen, kerken, wegen en bruggen gebouwd of aangelegd en in stand gehouden. Ongetwijfeld kunnen deze gezamenlijke activiteiten nauwelijks als samenwerkingsvormen worden aangemerkt, zij kwamen immers meestal op typisch feodale wijze tot stand. Dit neemt niet weg dat zij een belangrijk en effectief referentiekader vormden voor de bevordering van ontwikkelings samenwerking.

Tegenover deze gunstige aspecten van de uitgangssituatie stonden echter enkele belangrijke ongunstige. De na de beëindiging van het regime-Rojas doorgevoerde grondwetswijziging hield onder andere in, dat alleen de liberale en de conservatieve partijen aan de verkiezingen voor de gemeenteraden, departementale assemblees en het nationale parlement mochten deelnemen. Dit vormde een grote belemmering voor een democratiseringsproces. Wilde men immers (op "parlementaire" wijze) komen tot politieke vernieuwing, dan was men gedwongen binnen de kaders van genoemde partijen te werken, en dus ook zich te conformeren aan de ideologieën van deze partijen. Bovendien werden deze partijen overheerst door de traditionele elite, hetgeen een eventuele vernieuwing van binnenuit ten zeerste zou bemoeilijken.

Tevens bleek dat de onder president A. Lleras opgezette ontwikkelingsplannen en programma's op de lange duur slechts in beperkte mate konden worden gerealiseerd. De overheid bleek over te weinig middelen te beschikken, terwijl uiteindelijk de nationale regering niet de macht (of wil) had om diverse

aangekondigde structuurhervormingen en andere maatregelen (als landhervorming, betere inkomensverdeling via een progressief belastingsysteem, beperking van de inflatie, democratisering van het onderwijs, etc.) door te voeren. De "vernieuwing" van 1958 had te weinig diepgang.

Tenslotte is van groot belang op te merken dat in deze periode de in Columbia beschikbare kennis of inzichten omtrent gemeenschapsontwikkeling zeer onvoldoende waren. De via de V.N. binnengekomen informaties waren zeer rudimentair van aard. En de door het CINVA of door Fals ondernomen experimentele projecten waren nog van te korte duur en te beperkte omvang om de nodige praktische ervaring met de bevordering van ontwikkelingssamenwerking te leveren. Dit gebrek aan kennis en ervaring kwam onder andere tot uiting in het volgende:

- a. de uitsluitend territoriale opvatting van gemeenschapsontwikkeling: men dacht alleen aan de bevordering van lokaal-territoriale samenwerkingsvormen;
- b. de dirigistische opvatting van gemeenschapsontwikkeling: door het propageren van de locale Junta liet men te weinig ruimte voor het ontstaan van andere en meer informele organisatievormen; daarbij werden in sommige gevallen door de gemeentebesturen zeer stringente bepalingen gegeven met betrekking tot deze zelfde Junta's onder andere door het vaststellen van de functies, of door de pariteitseis, inhoudende dat in de besturen van de Junta's evenveel liberale als conservatieve partijleden zitting moesten hebben ⁸⁾;
- c. men onderschatte de behoefte aan middelen, met name personeel, voor een nationaal g.o.-programma. Vooral in een feodale samenleving als Columbia, waar een dergelijk programma diep ingrijpt op de bestaande verhoudingen worden vele eisen gesteld aan het programma-orgaan.

Men kan dan ook concluderen dat de uitgangssituatie voor een nationaal g.o.-programma meer ongunstige dan gunstige aspecten vertoonde.

Het nationaal g.o.-programma valt, zoals is aangegeven, onder de verantwoordelijkheid van de División de Acción Comunal (DAC) van het Ministerie van Regeringszaken. De wettelijke basis voor dit programma werd in 1960 gevormd door de wet 19 van 1958, de decreten 239 van 1959, 1761 van 1959, en 1634 van 1960. Genoemde decreten vormen een nadere uitwerking van de wet 19 van 1958. Met name de twee laatstgenoemde decreten zijn van belang. In een later stadium werd de wettelijke grondslag van het programma verbreed, en wel bij decreet 2119 van 1964. Al deze wetgevende maatregelen bieden uitgangspunten voor een karakterisering van het programma. Belangrijker is echter de wijze waarop het programma in de praktijk verloopt. Bij de nu volgende beschrijving van het programma zal dan ook van de wetgeving én van de praktijk worden uitgegaan.

3.1.

HET WERKGEBIED VAN HET PROGRAMMA

3.1.1.

De schaal

Het programma werd van het begin af gezien als een nationaal g.o.-programma, zijn taken strekten zich uit tot het gehele nationale territorium. Met name in artikel 4 van decreet 1761 van 1959 werd aangegeven dat vanuit het g.o.-programma in iedere gemeente de samenwerking binnen de buurtschappen diende te worden bevorderd.

Deze taakstelling is in de praktijk gerealiseerd in die zin dat medio 1966 in totaal 8812 Junta's de Acción Comunal waren geregistreerd ⁹⁾, gelocaliseerd in 863 van de 878 Columbiaanse gemeenten (zie Triana e.a. Programas de Desarrollo blz. 32). Het totaal aantal Junta's is vooral indrukwekkend wanneer men dit vergelijkt met het totale aantal buurtschappen dat volgens bepaalde schattingen 14000 bedraagt (zie Bechara, Proyecto, Annex VII). De zeer snelle groei van het programma komt tot uitdrukking in tabel 1.

Tabel 1 : Evolutie van het totale aantal geregistreerde
Juntas de Acción Comunal (tot medio 1966).

<u>Periode van organisatie</u>	<u>Aantal Junta's</u>
Voor 1961	83
1961-1962	1456
1962-1963	1594
1963-1964	2384
1964-1965	1353
1965-1966	653
Onbekend	1289
	<hr/>
Totaal medio 1966	8812
	<hr/>

Bron: archieven División de Acción Comunal

Het betreft hier hoofdzakelijk locale organisatievormen. Daarnaast kwamen in verschillende departementen, als Boyacá, Cundinamarca en Narinó ook samenwerkingsvormen op interlocale schaal (gemeentelijke, regionale) tot stand, veelal met een interlocale organisatievorm als de "Junta Central de Acción Comunal", een overkoepelende of coördinerende Junta voor een gehele gemeente.

Een andere indicatie van de grote afmetingen van het programma vormt tabel 2, waarin vermeld zijn de jaarlijks geregistreerde ¹⁰⁾ gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten, waaraan de Junta's deelnamen.

Tabel 2 : Aantallen jaarlijks geregistreerde voltooide ontwikkelingsactiviteiten, waaraan deelgenomen werd door Juntas de Acción Comunal (1962-1967).

<u>Periode van realisatie</u>	<u>Aantal activiteiten</u>
1962-1963	2803
1963-1964	3399
1964-1965	5311
1965-1966	2702
1966-1967	<u>2587</u>
Totaal 1962-1967	<u><u>16802</u></u>

Bron: Triana e.a., Programas de Desarrollo, blz. 30, tabel 5.

Ook deze gegevens bevestigen dat het Columbiaanse g.o.-programma in zeer korte tijd een indrukwekkende omvang heeft aangenomen.

Voor deze zeer snelle groei is allereerst de DAC verantwoordelijk. Tot aan 1962 beschikte de DAC, wat betreft veldpersoneel slechts over 19 "promotores regionales", regionale g.o.-werkers, die tot taak kregen de Acción Comunal in de departementen zo snel mogelijk te bevorderen. Deze bevorderende activiteiten waren van zeer extensieve aard. Genoemde promotores bezochten in korte tijd een groot aantal gemeenten en buurtschappen. Daar hielden zij meestal algemene inleidingen over de doeleinden van het programma, de wijze waarop de inwoners van de buurtschappen zouden kunnen samenwerken en de mogelijke organisatievorm, met name de Junta de Acción Comunal. Daarnaast gaven zij algemene voorlichting door middel van onder andere brochures, krantenartikelen en radio-uitzendingen. Tenslotte legden zij vele individuele contacten met locale institutionele leiders (met name: pastoors, burgemeesters en onderwijzers) om via hen de locale Acción Comunal te bevorderen.

De regionale promotores stonden niet alleen voor deze taak. Verschillende departementen en gemeenten vestigden eigen kantoren voor de bevordering van de acción comunal, en/of namen zelf promotores in dienst. In sommige gevallen werden deze kantoren en promotores geplaatst onder de leiding van de regionale promotores van de DAC, in andere gevallen werd door middel van contracten een coördinatie met de DAC-promotores gezocht. In het algemeen was ook hun wijze van werken extensief van aard.

In 1962 werd het veldpersoneel van de Division aangevuld met 39 locale promotores. Tevens werd versterking gezocht middels de komst van een 200-tal vrijwilligers van het Vredescorps der Verenigde Staten. De locale promotores en deze vrijwilligers kregen tot taak om in teamverband de acción comunal op intensieve wijze te bevorderen in een beperkt aantal gemeenten. Het grootste deel van de vrijwilligers was echter niet voor deze taak opgeleid. De meesten waren gespecialiseerd in bepaalde taken als gezondheidsbevordering, landbouwverbetering, en dergelijke. Vanaf 1965 namen ook een 30-tal Nederlandse vrijwilligers op deze wijze aan het programma deel. De meesten van hen zijn eveneens gespecialiseerde krachten van middelbaar niveau.

Ook andere Columbiaanse overheidsinstanties stelden promotores aan, onder andere het Ministerie van Gezondheid, het Ministerie van Onderwijs, het Nationaal Instituut voor Landhervorming INCORA, het leger en de politie terwijl de sociale werkers van het Nationaal Instituut voor Volkshuisvesting ICT steeds meer als g.o.-promotores gingen werken. Van de zijde van het private bedrijfsleven werd een speciaal g.o.-programma opgericht (FEPRANAL), terwijl een dergelijk initiatief ook genomen werd door de Federatie van Koffieboeren (Fedecafé).

De vraag is echter in hoeverre deze programma's vergeleken kunnen worden met het DAC-programma. Zij waren immers onderdeel van instanties die minder in de bevordering van ontwikkelingssamenwerking als zodanig waren geïnteresseerd, doch meer in de realisatie van bepaald specifieke doeleinden (bijvoorbeeld bij het ICT: het bevorderen van de zelfbouw in het kader van de ICT-projecten, of bij FEPRANAL: het tegengaan van "communistic" invloeden in bepaalde gebieden ¹¹⁾, of bij het leger en de politie ¹²⁾: het vergemakkelijken van hun operaties). Om deze reden kan wellicht in het algemeen gesteld worden dat de in dienst van deze programma's werkzame promotores meer in zeer specifieke samenwerkingsvormen waren geïnteresseerd.

Tenslotte dient vermeld te worden dat ook vele Columbiaanse vrijwilligers deel begonnen te nemen aan de bevordering van de ontwikkelingssamenwerking. Dit geldt met name activiteiten georganiseerd vanuit diverse universiteiten en scholen voor maatschappelijk werk, alsook verschillende pastoors en burgemeesters. Door het gebrek aan training, alsook door het feit dat zij slechts part-time of incidenteel hieraan deelnamen, kunnen zij nauwelijks met de professionele promotores van de DAC vergeleken worden. Dit neemt niet weg dat zij een belangrijke rol hebben gespeeld bij de bevordering van het ontstaan van de Junta's. Zoals uit tabel 3 blijkt hebben naast de professionele promotores, vooral pastoors en publieke overheidsfunctionarissen hierbij geïntervenieerd. Daarnaast zijn veel Junta's ontstaan op initiatief van de buurtschappen zelf.

Tabel 3 : Conditie van de geregistreeerde belangrijkste initiatiefnemers bij het organiseren van Juntas de Acción Comunal (tot 1964)

<u>Initiatiefnemers</u>	<u>Aantal Junta's</u>
Professionele promotores	1565
Pastors	540
Publieke overheidsfunctionarissen	695
Anderen	371
Buurtbewoners	<u>1260</u>
Totaal	<u><u>4431</u></u>

Bron: Videla, Perspectivas, blz. 13, tabel 4

Door dit alles was het totaal aan personeel dat werkte aan de bevordering van gemeenschapsontwikkeling vrij groot. Tabel 4 geeft een overzicht van de door de DAC geregistreeerde full-time werkers.

Tabel 4 : Overzicht van geregistreeerde full-time werkers ten dienste van de bevordering van de acción comunal (medio 1966)

<u>Type werkers</u>	<u>Aantal</u>
Regionale promotores DAC	19
Locale promotores DAC	39
Promotores in dienst van departementen	91
Promotores in dienst van gemeenten	16
Andere Columbiaanse werkers	119
Vrijwilligers V.S.-Vredescorps	206
Nederlandse vrijwilligers	<u>28</u>
Totaal	<u><u>518</u></u>

Bron: archieven DAC

Ondanks dit grote aantal werkers had het g.o.-programma overwegend een extensief karakter. Als werkers voor een intensieve bevordering van de ontwikkelingssamenwerking kunnen naar alle waarschijnlijkheid slechts de lokale promotores van de DAC alsmede de helft van de departementale en gemeentelijke promotores, en $\pm 20\%$ van de andere werkers aangemerkt worden. Ruw geschat zullen hierdoor hooguit 1000 buurtschappen op intensieve wijze "bewerkt" zijn ¹³⁾, welk aantal vergeleken moet worden met het medio 1966 totale aantal van 8812 geregistreeerde buurtschappen met een Junta de Acción Comunal.

Vanuit de DAC is wel getracht om een compensatie voor de extensieve werkwijze te vinden middels het organiseren van vormingscursussen voor vertegenwoordigers van buurtschappen, maar ook voor mensen uit de overheidssector (pastoors, onderwijzers, "lagere" ambtenaren, politie-agenten en militairen e.d.) en voor studenten. Gedurende de periode 1962-1967 werden in totaal 453 cursussen georganiseerd, met een gemiddelde tijdsduur van 80 uren. Aan deze cursussen werd in totaal door 17.679 personen deelgenomen. Ongeveer de helft hiervan (namelijk 8.554) werd gevormd door vertegenwoordigers van de Junta's (zie Triana e.a., Programas de Desarrollo, blz. 35-36). Dit betekent echter dat gemiddeld per Junta slechts één lid aan een dergelijke cursus deelnam. Het (grote) aantal cursussen vormt derhalve nauwelijks een tegenwicht voor het overwegend extensieve karakter van het programma als geheel.

Aan deze extensieve werkwijze is de snelle groei van het programma te danken. Ongetwijfeld had deze snelle groei positieve aspecten. Allereerst hield deze in dat in zeer korte tijd veel gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten zijn ontplooid die anders wellicht voor een groot deel niet zouden hebben plaatsgevonden. De vele op deze wijze tot stand gekomen wegen, scholen, coöperatieve winkels, gezondheidscentra en dergelijke hebben ongetwijfeld bijgedragen tot de aanpak van de lokale ontwikkelingsproblemen. Tevens betekenen zij een belangrijke activering

van de bevolking. ¹⁴⁾ Daarnaast hebben zij een rol gespeeld in de pacificatie na de "violencia": leden van buurtschappen die tot voor kort in een veelal zeer violente conflictsituatie verkeerden, vonden een nieuwe gezamenlijke identificatie in ontwikkelingsprojecten ten dienste van de gehele buurtschap (hierop wordt onder 3.1.3. teruggekomen).

Eveneens zou dit een gunstige voorwaarde kunnen vormen voor een nadere intensivering van de bevorderende activiteiten van de zijde van de DAC. Waarschijnlijk heeft deze verwachting ook een rol gespeeld bij de bepaling van de extensieve werkmethode van de DAC: verschillende malen was door de nationale regering toegezegd dat de DAC over meer personeel zou kunnen gaan beschikken (Met deze toezegging voor ogen heeft de DAC ook veel meer promotores getraind dan zij direct in dienst kon nemen). Ook ging de DAC uit van de met name door President A. Lleras geformuleerde doelstelling dat de "acción comunal" een grote rol zou spelen wat betreft de te veranderen werkwijze van de overheid; de overheid zou nu niet meer zozeer vóór als wel samen met de bevolking werken voor de ontwikkeling. Aan het decreet 239 van 1959 lag mede de gedachte ten grondslag dat via de acción comunal de bevolking deel zou nemen aan de (locale en regionale) planning. Dit werd bevestigd in het nationale plan (zie Plan General, blz. 238-239). Dit zou dan echter vereisen dat de gedachte van ontwikkelingssamenwerking op zo kort mogelijke termijn aan zo breed mogelijke lagen van de bevolking zou moeten worden uitgedragen.

Beide bij de DAC levende verwachtingen zijn echter onder het bewind van President Valencia (1962-1966) geloochenstraft. Aan de DAC zijn geen mogelijkheden gegeven om haar activiteiten te intensiveren, integendeel. Dit wordt weerspiegeld door de voor het functioneren van de DAC beschikbaar gestelde begrotingsgelden. Deze bedroegen in 1961 Col.\$ 2.700.000,- en in 1967 Col.\$ 2.511.100,- (zie Triana e.a., Programas de Desarrollo, blz. 28). Dit maakte het onmogelijk meer promotores

in dienst te nemen, of meer aandacht te geven aan vormingscursussen. De aan de DAC gegeven taken stemden steeds minder overeen met de beschikbaar gestelde middelen.

Evenmin heeft de stimulans die President A. Lleras aan de hele overheidssector had gegeven om zoveel mogelijk de samenwerking met de bevolking te zoeken, effectief doorgewerkt. In dit opzicht heeft de DAC zich ten eerste vergist (hierop wordt onder 3.1.2. teruggekomen).

Mede daardoor gingen de nadelen van de extensieve werkwijze van het programma, en dus ook van de te snelle groei daarvan, op de wat langere duur overwegen. Deze werkwijze impliceerde dat onvoldoende aandacht werd gegeven aan de bewustwording omtrent ontwikkelingssamenwerking. Deze had in het algemeen weinig diepgang. Hiermede hangt samen dat vanuit het programma ten sterkste gestimuleerd werd om een bepaalde omschreven organisatievorm als de Junta de Acción Comunal tot stand te brengen. Daarbij werd aangedrongen op een zo spoedig mogelijke formalisering van de Junta via het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid.¹⁵⁾ Deze Junta had in het algemeen tot taak zorg te dragen voor de ontwikkeling van de buurtschap in al haar aspecten; een zeer multifunctionele doelstelling dus. Zelfs werd in enkele gevallen (Bogotá - Cali) de pariteitseis gesteld. Ook werd in veel gevallen erop aangedrongen dat bepaalde institutionele leiders als pastoors, grootgrondbezitters, burgemeesters en onderwijzers zitting zouden nemen in de besturen van de Junta. Juist deze twee essentiële onderdelen van de ontwikkelingssamenwerking, de bewustwording en de organisatie kregen op deze wijze inadequate aandacht, hetgeen geïllustreerd wordt door de nu aan te geven gevolgen.

In het algemeen was er in eerste instantie in de buurtschappen een groot enthousiasme voor, en identificatie met de Junta's. De bevolking bleek zeer receptief te zijn voor de gedachten van ontwikkeling, solidariteit en democratie. De onvoldoende

bewustwording had echter op de langere duur tot gevolg dat men het als een onmacht ervaarde om bepaalde moeilijke problemen zoals die betreffende de politieke structuur en de arbeidsvoorwaarden op de grootgrondbezittingen aan te pakken. Men beperkte zich in de meeste gevallen tot enkele vrij incidentele projecten als scholenbouw en dergelijke.

De Junta bleek ook steeds minder te functioneren als representatieve organisatievorm voor de gehele buurtschap. Er was een groot gebrek aan een onderbouw van meer informele organisaties, beperkter in doelstellingen. De te snelle formalisering van de Junta was zelfs steeds meer een belemmering voor het ontstaan van deze andere organisatievormen. De pariteitseis had in veel gevallen tot gevolg dat de traditionele politieke identificaties (liberaal - conservatief) weer naar voren kwamen, hetgeen juist dat (groeierende) deel van de bevolking afstootte dat zich (overwegend passief) verzette tegen deze partijen. Soms (bijvoorbeeld in Bogotá) maakte de pariteitseis het haast onmogelijk een Junta te organiseren, omdat er in de buurtschap nauwelijks liberalen en/of conservatieven te vinden waren. Ook het feit dat in veel gevallen de traditionele institutionele leiders deel uitmaakten van de besturen der Junta's, belemmerde een goed functioneren daarvan. Men was in principe wel vrij om deze leiders al of niet te kiezen, maar door hun traditionele dominante positie betekende deze vrijheid niet veel. In het praktisch functioneren van de Junta's hadden deze leiders dan ook veelal een te grote invloed. De aspiraties van de meerderheid kwamen onvoldoende aan bod. Dit bemoeilijkte een werkelijke democratisering, ofwel een optimale identificatie van de buurtschappen met de Junta's.

Dit droeg ertoe bij dat het initiële enthousiasme zich in steeds mindere mate handhaafde. De deelname aan de verkiezingen en bijeenkomsten der Junta's nam sterk af. Zelfs groeide er een aversie ten aanzien van de acción comunal, niet zozeer ten aanzien van haar basisideeën, doch veeleer

wat betreft haar praktische vormgeving in de Junta. ¹⁶⁾ Een indicatie hiervan wordt verkregen wanneer men ziet dat de snelle groei van het aantal Junta's niet weerspiegeld wordt in een groei van het aantal door of met de Junta's ondernomen ontwikkelingsactiviteiten. Zelfs is het jaarlijkse aantal activiteiten enigszins gedaald (vergelijk tabel 1 met tabel 2). Uiteraard is deze frustratie van de "acción comunal"-beweging ook veroorzaakt door de in de nu volgende paragrafen te behandelen factoren. Echter, zelfs afgezien dáárvan kan gesteld worden, dat de zeer snelle expansie van het programma meer nadelige dan voordelige aspecten vertoont.

3.1.2. De niveaus

Aan het nationale g.o.-programma lag duidelijk de gedachte ten grondslag dat dit programma op de eerste plaats gericht zou moeten zijn op de bevordering van de samenwerking binnen de sector bevolking. Deze gedachte vindt men met name terug in artikel 23 van de wet 19 van 1958, en in artikel 4 van de decreet no. 1761 van 1959. Dit neemt niet weg dat in de wetgeving niet uitsluitend aan de samenwerking op dit niveau werd gedacht.

Zo gaf artikel 6 van laatstgenoemd decreet als belangrijk instrument voor de bevordering van de samenwerking op bevolkingsniveau aan, dat functionarissen van de diverse overheidsinstanties in teamverband dienden te werken, hetgeen een samenwerking op het overheidsniveau impliceert. Dit decreet gaf ook een weg aan om de samenwerking tussen overheid en bevolking te "vergemakkelijken". Gesteld werd (in artikel 15) dat overheidsfunctionarissen deel moesten uitmaken van de Junta's. Het decreet no. 1634 van 1960 was een bevestiging van de gedachte dat de DAC zich niet uitsluitend diende te richten op het bevolkingsniveau doch ook op de andere. Zo kreeg de DAC onder andere tot taak de coördinatie tussen de diverse overheidsinstanties als ook die tussen deze instanties en de buurtschappen te verzorgen.

Tevens diende zij vormingscursussen voor de functionarissen van de andere instanties te organiseren. Daarnaast werd in dit decreet een Nationale Raad voor de Acción Comunal opgericht, waarin de meeste leden van de ministerraad zitting kregen als ook vertegenwoordigers van enkele particuliere organisaties. Deze Raad kreeg als taak de nationale politiek inzake acción comunal vast te stellen alsook de coördinatie met de diverse overheidsinstanties te verzekeren.

Het decreet no. 2119 van 1964 tenslotte was hoofdzakelijk gericht op het vergemakkelijken van de samenwerking tussen overheid en bevolking. Het zoeken van deze samenwerking werd zelfs verplicht gesteld voor de overheidsinstanties. Zij dienden hun werkwijze zoveel mogelijk aan te passen aan het acción comunal-programma. Tevens werd bepaald dat zij, in overleg met de DAC alsook met het nationaal planbureau, een deel van hun middelen dienden te bestemmen voor met de Junta's te ondernemen ontwikkelingsactiviteiten.

Men kan dan ook stellen dat de wetgeving in eerste instantie hoofdzakelijk gericht was op de bevordering van de samenwerking op bevolkingsniveau. In een later stadium echter kreeg de bevordering van de samenwerking op de andere niveaus eveneens aandacht.

Gedurende de eerste twee jaren is het g.o.-programma het meest gericht geweest op de bevordering van samenwerking binnen de sector bevolking. De DAC en haar werkers zagen dit als hun belangrijkste werkterrein. Hetzelfde geldt voor het merendeel van de g.o.-werkers van andere instanties (met uitzondering wellicht van het Nationaal Instituut voor Volkshuisvesting - I.C.T.), alsook voor de meeste vrijwillige werkers.

Met name binnen de DAC groeide echter het bewustzijn, dat deze wijze van werken een frustratie van de acción comunal-beweging met zich mee zou kunnen brengen. Uit de ervaringen van

de lokale en regionale promotores bleek onder andere dat bij de bevolking veel aspiraties groeiden en initiatieven ontstonden, die niet geconcretiseerd of voltooid konden worden door gebrek aan middelen. Bovendien overheerste bij de in Junta's georganiseerde buurtschappen de verwachting dat ook de overheid in toenemende mate aan de ontwikkelingssamenwerking zou gaan deelnemen. Het was immers deze zelfde overheid die (via de promotores) de gedachte van de ontwikkelingssamenwerking op grote schaal uitdroeg.

Vanaf 1962 is er dan ook een accentverschuiving in het geheel van de werkzaamheden van de DAC waar te nemen. Met name de regionale promotores (die overstelpt werden met verzoeken om bijstand voor de activiteiten der Junta's) zagen het steeds meer als hun taak om de medewerking van andere overheidsdiensten te verkrijgen. Deze taak ging zelfs overwegen in het geheel van hun werkzaamheden. Daarbij richtten zij zich in eerste instantie vooral op de departementale instanties, dan wel departementale bureaus van nationale instanties. Dit vereiste echter als complement dat ook nationale directies van de diverse ministeries en nationale instituten "bewerkt" zouden worden, daar de belangrijkste beslissingsbevoegdheden, ook ten aanzien van de departementale en gemeentelijke programma's, wegens het gebrek aan delegatie, bij deze nationale directies waren geconcentreerd.

De door de directie van de DAC meest gevolgde procedure hierbij was dat men coördinatie-overeenkomsten met deze andere instanties trachtte te sluiten. Deze laatste taak werd vergemakkelijkt door het decreet 2119 van 1964. Dit decreet gaf onder andere aan dat de ministeries en nationale instituten met de DAC tot overeenstemming dienden te komen omtrent de wijze waarop de voor ontwikkelingsprojecten van Junta's bestemde overheidsgelden moesten worden besteed. De kern van deze overeenkomsten was dat de promotores van de DAC als tussenpersonen tussen Junta's en ministeries of andere instituten zouden fungeren.

Dat deze overeenkomsten steeds belangrijker werden, is mede veroorzaakt door het feit dat steeds meer begrotingsgelden via de "acción comunal" dienden te worden besteed. Zoals blijkt uit tabel 5 is gedurende de jaren 1963-1966 een geleidelijk groeiend deel van de begrotingsgelden voor investeringsprojecten van acht ministeries aan bovengenoemde besteding gebonden. Deze ministeries waren in dit opzicht niet de enige belangrijke instanties. Daarnaast dienen vermeld te worden: het Nationaal Fonds voor Buurtwegen (dat al haar projecten met medewerking van particulieren, eventueel dus ook Junta's diende te realiseren), het Nationaal Instituut voor voedselvoorziening - INA (dat trachtte om met de Junta's winkels op coöperatieve basis op te zetten), en het Nationaal Voedingsinstituut - INN (dat zijn campagnes samen met andere instanties waaronder de DAC, alsook met Junta's organiseerde).

Tabel 5 : Totale begrotingsgelden (in Miljoenen Col. \$) voor kapitaalsuitgaven van enkele ministeries; percentages daarvan welke via acción comunal (AC) dienden te worden geïnvesteerd (1963-1966) ¹⁷⁾

Ministeries	1963		1964		1965		1966	
	Totaal	% AC	Totaal	% AC	Totaal	% AC	Totaal	% AC
Regeringszaken	2.0	-	14.4	16.7	15.4	26.6	19.1	62.8
Landbouw	49.8	-	145.3	0.2	368.4	-	360.9	-
Arbeid	3.5	-	0.1	1.0	-	-	0.1	13.0
Gezondheid	9.7	-	69.3	0.7	13.4	3.1	41.6	2.2
Economische Zaken	102.8	-	234.8	0.7	265.3	0.5	242.5	1.4
Onderwijs	12.4	-	80.6	4.6	74.9	7.5	66.4	26.7
Verbindingen	1.6	-	1.1	1.4	1.1	-	0.2	100.-
Publieke Werken	170.8	-	351.9	1.4	743.4	1.2	704.0	2.6
Totaal	352.6	-	897.5	2.3	1481.9	1.4	1434.8	3.7

Bron: Videla, Perspectivas, blz. 59, tabel 7

Zoals gesteld, was het sluiten van contracten met andere instanties de meest gevolgde procedur  van de DAC. Dit impliceerde echter een persoonlijke benadering van de topmensen van deze ministeries, als ministers, directeuren en afdelingshoofden. Het was dan ook terecht dat de directeur van de DAC zichzelf kwalificeerde als een promotor.

Een andere door de DAC veel gevolgde weg om de samenwerking tussen bevolking en overheid te bevorderen, wordt gevormd door de organisatie van cursussen voor functionarissen van diverse overheidsdiensten. Van de 17.679 personen die in de periode 1962-1967 aan de onder 3.1.1. vermelde cursussen deelnamen, waren er 998 onderwijzers, 268 priesters, 1932 leden van het politie-apparaat, 473 militairen, 420 sociale werkers, 612 functionarissen van andere overheidsdiensten. Deze deelnemers behoren echter uitsluitend tot de lagere kaders van de diensten: met name lokaal-uitvoerend personeel. Leiding gevende functionarissen op lokaal, regionaal of nationaal niveau werden vooraf individueel benaderd door de lokale respectievelijk regionale promotores of door de leiding van de DAC.

Met betrekking tot de bevordering van de samenwerking op overheidsniveau werden met name door de lokale en regionale promotores diverse initiatieven genomen. De meest gevolgde procedure was die van het beleggen van ronde tafelconferenties, waaraan door vertegenwoordigers van verschillende overheidsdiensten werd deelgenomen. Daarbij werd uitgegaan van de gedachte dat de veelheid van uit de Junta's voortkomende ontwikkelingsinitiatieven het best beantwoord kon worden door een gecoördineerde aanpak van de kant der overheidsdiensten. Wat betreft de nationale directies van deze diensten: daar werd van de zijde van de DAC nauwelijks bewust gezocht naar een betere coördinatie tussen de diverse diensten. De DAC gaf veeleer voorrang aan de benadering van iedere dienst afzonderlijk.

In het algemeen kan derhalve gesteld worden dat na 1962 het programma zich meer ging richten op de bevordering van de samenwerking tussen de Junta's en de diverse overheidsdiensten. Deze accentverschuiving heeft echter niet geleid tot een even snelle expansie van de samenwerking als die op bevolkingsniveau. In het algemeen is gebleken dat binnen de overheidssector de bereidheid of de mogelijkheden om deel te nemen aan de ontwikkelingssamenwerking met de bevolking eerder zijn afgenomen dan toegenomen.

Een zeer globale indicatie daarvan wordt gevormd door de in de tabellen 6 en 7 opgenomen gegevens.

Tabel 6 : Totale waarden (in miljoenen Col. \$), en herkomst, van de in geregistreerde acción comunal-projecten geïnvesteerde middelen (1962-1967)

Periode	Totale waarde	Bijdrage van:					
		Bevolking		Publ. Overheden		Private Overheden	
		waarde	in % van totaal	waarde	in % van totaal	waarde	in % van totaal
1962-1963	83.4	32.2	38.7	50.8	60.9	0.3	0.4
1963-1964	77.6	32.0	41.3	45.2	58.3	0.4	0.5
1964-1965	111.9	34.8	31.1	68.4	61.1	8.7	7.8
1965-1966	48.7	27.5	56.5	17.1	35.2	4.0	8.3
1966-1967	93.4	55.7	59.6	34.2	36.6	3.5	3.8

Bron: Triana e.a., Programas de Desarrollo, blz. 30, tabel 5

In deze totaalcijfers interfereren in belangrijke mate de in buurtwegen en bruggen geïnvesteerde middelen. Ter verkrijging van een duidelijker beeld van een en ander zijn dan ook in tabel 7 opgenomen de totaalcijfers exclusief de projecten buurtwegen en bruggen. ¹⁸⁾

Tabel 7 : Idem als tabel 6, exclusief de projecten buurtwegen en bruggen

Periode	Totale waarde	Bijdrage van:					
		Bevolking		Publ. Overheden		Private Overheden	
		waarde	in % van totaal	waarde	in % van totaal	waarde	in % van totaal
1962-1963	24.6	13.5	54.7	10.0	44.0	0.3	1.4
1963-1964	31.3	17.2	55.0	13.7	43.6	0.4	1.3
1964-1965	35.4	18.8	53.2	13.4	37.8	3.2	9.0
1965-1966	48.5	27.3	56.4	17.1	35.4	4.0	8.3
1966-1967	68.2	40.5	59.3	25.1	36.8	2.6	3.8

Bron: Triana e.a., Programas de Desarrollo, blz. 30, tabel 5

Zoals uit tabel 6 blijkt, is de totale waarde van de jaarlijks geïnvesteerde middelen in de periode 1962-1967 sterk aan veranderingen onderhevig geweest. Vergelijking met tabel 7 laat zien dat de post buurtwegen en bruggen hieraan in belangrijke mate debet is. Deze projecten spelen een belangrijke rol, mede omdat de hiervoor relevante overheidsinstantie (namelijk het Nationaal Fonds voor Buurtwegen) een van de meest effectieve deelnemers aan het Acción Comunal-programma is. Dit Fonds heeft als centraal element in zijn beleid dat het slechts aan die projecten van wegen- en bruggenbouw deelneemt, waarbij de inwoners van het betrokken gebied (of welke particuliere instantie dan ook), en de departementale overheden, ieder 1/3 van de verwachte kosten voor hun rekening nemen, hetzij door financiële bijdragen dan wel door levering van werktuigen, materialen of mankracht. Om deze reden ontstonden er veel gezamenlijke activiteiten met het Fonds. De grote fluctuaties in de acción comunal-projecten: buurtwegen en bruggen, worden echter waarschijnlijk verklaard, ten

eerste, omdat de Junta's met andere particuliere instanties (als grootgrondbezitters) moesten concurreren, ten tweede, omdat de jaarlijkse begrotingen van het Fonds aan grote fluctuaties onderhevig waren.¹⁹⁾ Dit beïnvloedde in grote mate de totale bijdrage van de publieke overheden in de acción comunal-activiteiten. Van het totaal aan overheidsbijdragen in de periode 1962-1967 is namelijk ruim 60% terug te voeren tot de overheidsbijdragen aan buurtwegen en bruggen.

Tabel 7 geeft dan ook een representatiever beeld van het verloop van de overheidsdeelnemingen aan de acción comunal-activiteiten. Hieruit kan men aflezen dat deze deelnemingen gedurende deze periode, absoluut gezien, inderdaad gestegen zijn. Deze stijging is echter achtergebleven bij de stijging der bijdragen van de bevolking, zoals blijkt bij vergelijking van de procentuele deelnemingen. Totaal genomen werd in deze periode meer dan de helft der middelen ingebracht door de bevolking. Dit beeld van tabel 7 wordt bevestigd door tabel 6. De procentuele variaties zijn hier nog sterker. Zelfs is hier sprake van een absolute daling van de bijdragen van de overheid hetgeen echter, zoals reeds is aangegeven, verklaard wordt door de fluctuaties in de sector buurtwegen en bruggen.

Een indicatie van de afnemende interesse van publieke overheidsdiensten in de acción comunal is het verschijnsel dat verschillende van deze diensten hun aantallen promotores sterk inkrompen. Dit geldt met name voor de acción comunal-dienst van het district Bogotá, alsook voor die van het departement Cundinamarca, waar steeds meer promotores andere functies kregen. Dit is ook het geval met het Nationaal Instituut voor Landhervorming (INCORA), dat in 1966 nog 18 promotores in dienst had, en in 1967 slechts 7 (vergelijk Videla, Perspectivas, tabel 3; en Triana e.a., Programas, blz. 7).

Uiteraard geeft dit slechts de algemene situatie weer. Het algemeen beeld verdient dan ook nadere nuanceringen. Op de eerste plaats dient vermeld te worden dat de DAC een zeer goede relatie heeft opgebouwd met het nationale planbureau, waar de bereidheid groeide om vooral bij de regionale planning steeds meer met de acción comunal rekening te houden. Helaas heeft dit in de praktijk nog niet veel betekend omdat in de periode 1962-1966 dit planbureau zelf nauwelijks een effectieve rol heeft kunnen spelen bij de bepaling van het overheidsbeleid.

Ook zijn er verschillende contracten tussen de DAC en andere overheidsdiensten tot stand gekomen om de besteding van voor acción comunal-projecten gevoteerde begrotingsgelden te regelen (met name met het Ministerie van Publieke Werken, het Ministerie van Gezondheid, het Nationaal Instituut voor Watervoorziening en Elektrische Ontwikkeling, en het Nationaal Fonds voor Buurtwegen). Ongetwijfeld vormen deze contracten een uitgangspunt om de samenwerking tussen deze diensten en de Junta's te vergemakkelijken. Daar staat echter tegenover dat de effectuering van deze contracten veel te wensen overlaat. Dit wordt vooral veroorzaakt door het gebrek aan promotores bij de DAC (waardoor de DAC onvoldoende alle gezamenlijke projecten, waarvoor begrotingsgelden worden gevoteerd, kan begeleiden), en door de moeilijke positie van de Columbiaanse schatkist. Dit laatste leidt er onder andere toe, dat in geval er onvoldoende financiën beschikbaar zijn, men te gemakkelijk gaat besnoeien op de voor acción comunal-projecten bestemde gelden.

Met bepaalde diensten heeft men in verschillende departementen goede ervaringen opgedaan voor wat betreft de samenwerking met Junta's. Dit geldt met name de "extension"-programma's "Pina" van het Nationaal Voedings Instituut ²⁰⁾, het Nationaal Fonds voor Buurtwegen, het Nationaal Instituut voor Voedselvoorziening (vooral in verband met de oprichting van de

coöperatieve winkels), het Ministerie van Gezondheid, de Organisatie voor Onderwijsvoorziening OAPEC, en de Federatie van Koffieverbouwers. Ook zijn de regionale promotores er in enkele departementen in geslaagd om een aanzet tot betere samenwerking tussen de diverse overheidsdiensten op departementaal niveau te realiseren in de vorm van coördinatiecommittees (met name in Meta, Nariño en Antioquia). Het betreft hier echter hoofdzakelijk ad hoc samenwerkingsvormen die goed konden functioneren op basis van persoonlijke relaties. Gezien echter de vele fluctuaties in het personeelsbestand van de overheidsdiensten (overplaatsingen, ook binnen de DAC, nieuwe gouverneurs etc.) is het in het algemeen moeilijk om deze samenwerkingsvormen te consolideren: zij zijn te zeer aan personen verbonden.

Het algemene beeld blijft derhalve vrij somber. De resultaten van het programma zijn vooral op het niveau van de sector bevolking, althans in eerste aanzet, positief te noemen. Op de duur echter wordt de samenwerking op bevolkingsniveau gefrustreerd door de onvoldoende expansie van de samenwerking tussen overheid en bevolking, en die op het niveau van de overheid.

Uiteraard zijn er in dit verband enkele algemene oorzaken aan te geven:

- a. het personeelsbestand van de DAC. Dit is zwaar onvoldoende om alle potentiële samenwerkingsvormen tussen overheid en bevolking aandacht te geven. In de meeste gevallen dat Junta's samenwerking zochten met overheidsdiensten, moesten de promotores van de DAC de Junta's doorverwijzen naar deze diensten, zonder dat zij persoonlijk een begeleiding in deze konden geven. Door de gebrekkige bewustwording bij overheidsdiensten én Junta's, liepen veel potentiële samenwerkingsvormen op niets uit. Daarnaast waren er ook binnen de DAC veel overplaatsingen, waardoor iedere promotor te dikwijls opnieuw moest beginnen;

- b. het gebrek aan administratieve technieken. Er was, en is geen opererend systeem beschikbaar om de aspiraties van de Junta's alsook hun mogelijkheden, zodanig te administreren dat deze ingebouwd konden worden in de programmering van het beleid der overheidsdiensten. Een aanzet hiertoe is wel ontwikkeld in de vorm van het Manual de Promotores van de DAC. Door het gebrek aan middelen van de DAC kon dit echter niet operationeel gemaakt worden. Een uitzondering kan gemaakt worden voor het departement Córdoba. (Vergelijk Guintero, Kruiderink, La Participación);
- c. de zeer moeilijke financiële positie van de gemeentelijke, departementale en nationale overheden. Deze frustreerde in veel gevallen de bij diverse instanties beschikbare wil tot samenwerking;
- d. de zeer gebrekkige samenwerking binnen de sector overheid. Deze bemoeilijkte eveneens de samenwerking met de bevolking. Met name onder het regime Valencia (1962-1966) voerde iedere minister zijn eigen beleid (in belangrijke mate mee bepaald door zijn eigen politieke doelstellingen), los van de andere ministeries en instituten. Dit geldt ook voor de departementale diensten. Daardoor vulden de diverse diensten elkaar onvoldoende aan, zelfs was er in veel gevallen sprake van rivaliteit en duplicatie. Tekenend is in dit verband dat de Nationale Raad voor Acción Comunal geen enkele keer vergaderd heeft. Ook het Planbureau dat mede een coördinerende functie heeft ten opzichte van de andere overheidsdiensten, heeft in deze niet kunnen functioneren. Door de zwakke extern-organisatorische positie van de DAC (zie onder 3.2.1.), alsook door het gebrek aan belangstelling van de president voor de acción comunal, was het voor de DAC moeilijk om hierin verbetering te brengen. De Junta's zagen zich dan ook geconfronteerd met een volgens velen anarchistische situatie aan overheidszijde;
- e. de groeiende obstructie van de zijde der traditionele politici. Het acción comunal-programma heeft mede tot gevolg dat onder de bevolking van de in Junta's georgani-

seerde buurtschappen een nieuwe bewustwording groeit ten aanzien van de traditionele politici. In eerste instantie leidde dit ertoe dat de politici uit electorale overwegingen pogingen deden om begrotingsgeldten te voteren voor de acción comunal-projecten. De moeilijke financiële positie van de overheid, alsook het gebrekkig functioneren van het overheidsapparaat, maakten het meestal onmogelijk om electorale beloften te effectueren. Daar komt bij dat ook ideologisch de afstand tussen Junta's en de genoemde politici groeide. Deze politici verliezen dan ook veel invloed in hun electoraatsgebieden. Dit had tot gevolg, dat er een groeiende obstructie van politici tegen de Acción Comunal ontstond. Men trachtte de acción comunal-diensten te verpolitiseren door het doen benoemen van politieke "vazallen" als promotores (veelal zonder enige training), om hiermede deze diensten functioneler te maken voor de electorale campagnes. ²¹⁾ Daarnaast werd het onmogelijk gemaakt om de noodzakelijke versterking van de DAC door te voeren. ²²⁾ Uiteraard is ook ten aanzien van deze groeiende obstructie van belang geweest dat President Valencia zich onvoldoende achter het acción comunal-programma gesteld heeft;

- f. het kiesstelsel. Zoals eerder is aangegeven was het grondwettelijk onmogelijk, om buiten de liberale en conservatieve partijen aan de verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen deel te nemen. De nieuwe politieke bewustwording van de met het acción comunal-programma in contact gekomen buurtschappen kon derhalve onvoldoende doorwerken in genoemde lichamen (via nieuwe vertegenwoordigers die buiten de bestaande partijen gekozen zouden kunnen worden) en dus ook niet in een veranderend overheidsbeleid;
- g. ook andere traditionele leiders (als kerkelijke functionarissen, grootgrondbezitters en dergelijken) vertoonden weinig openheid voor de acción comunal. Zij identificeren zich zo goed als totaal met de gevestigde verhoudingen, en denken zélf zeer hiërarchisch. ²³⁾ Daarbij verkeren zij in een belangrijke machtspositie. Velen van hen zagen de acción

comunal als een aantasting van hun machtspositie (hetgeen uiteraard juist is) en als een revolutionaire en zelfs communistische beweging. Het is voor het acción comunal-programma een belangrijke hinderpaal dat de leiding van de R.K. Kerk het programma onvoldoende heeft gesteund. Ook heeft de Columbiaanse ervaring in deze geleerd dat een dergelijk programma nauwelijks kan slagen wanneer bepaalde structuurhervormingen, zoals de landhervorming niet of onvoldoende worden doorgevoerd. Mede hierom heeft het programma weinig resultaten geboekt op landbouwgebied (zie par. 3.1.3.). Uiteraard zijn deze factoren niet los van elkaar te zien. Ze hangen onderling samen.

Ongetwijfeld heeft de zeer gebrekkige reactie van de overheid op de binnen de buurtschappen groeiende wens naar ontwikkelingssamenwerking mede geleid tot een frustratie van de acción comunal (zie par. 3.1.1.). De toenemende frustratie beperkt zich niet tot het g.o.-programma als zodanig. In steeds meer gevallen stellen de betrokken buurtschappen zich negatief of zelfs agressief op ten aanzien van de gehele overheidssector. Dit groeiende wantrouwen ten opzichte van de overheid is een natuurlijke reactie. De bevolking is immers in kennis gekomen met de basisideeën van gemeenschapsontwikkeling door middel van een programma én functionarissen van de overheid. Zij verwacht dan ook dat deze overheid als eerste aan de g.o.-beginselen gestalte zal geven. Hiermede hangt samen dat de in de jaren 1958-1962 door de overheid gewekte verwachtingen omtrent hervormingen in de samenleving (onder andere met betrekking tot inkomensverdeling, anti-inflationaire maatregelen, landhervorming, volkshuisvesting, werkgelegenheid-schepping, onderwijs en gezondheid) in de daarop volgende jaren zeer onvoldoende werden beantwoord met concretisering.

De Columbiaanse ervaring toont hiermede aan dat het voor een centrale overheid gevaarlijk is om een g.o.-programma op een dergelijk grote schaal te ondernemen, wanneer zij niet in

staat is, of de wil kan opbrengen, om zichzelf en heel de overheid open te stellen voor de ontwikkelingssamenwerking, het g.o.-programma krachtig te ondersteunen, en de noodzakelijke structuurhervormingen en andere maatregelen door te voeren. ²⁴⁾

3.1.3. De ontwikkelingsproblemen

Het Columbiaanse g.o.-programma had duidelijk een brede doelstelling wat betreft de ontwikkelingsproblemen, ten aanzien waarvan de ontwikkelingssamenwerking bevorderd diende te worden. De wet 19 van 1958 gaf in artikel 23 een opsomming van mogelijke ontwikkelingsactiviteiten waarvoor de acción comunal van belang geacht werd. Daarbij werd verwezen naar problemen als onderwijs, gezondheid en hygiëne, irrigatie, agrarische productie, huisvesting, wegverbindingen, productie-, verkoop-, en consumptiecoöperaties, arbeidsbeurzen, sport en recreatie. Het decreet no. 1761 van 1959 breidde deze lijst uit met alfabetisatie en basisonderwijs, herbebossing, diversificatie van de landbouw, en verbetering van de veeteelt. De interpretatie die hieraan gegeven werd door de DAC, hield onder andere in dat deze lijst niet limitatief was, noch prioriteiten in zich hield. Daarnaast stelde men in de praktijk enkele impliciete doeleinden, zoals verandering in de waardesystemen, en de bevordering van de sociale cohesie en van nieuwe basisorganisaties.

Uiteraard komt deze multifunctionele gerichtheid minder voor bij die g.o.-programma's, die uitgaan van overheidsdiensten die in bepaalde ontwikkelingsproblemen gespecialiseerd zijn. De activiteiten van het I.C.T. bijvoorbeeld, zijn vooral gericht op huisvestingsproblemen. Het Ministerie van Gezondheid wil via zijn promotores vooral de samenwerking op het gebied van gezondheid en hygiëne bevorderen. De politie en de militairen zijn vooral geïnteresseerd in civiele verdediging of in pacificatie. De op bepaalde technische terreinen gespecialiseerde buitenlandse vrijwilligers zijn ook meer in de desbetreffende ontwikkelingsproblemen geïnteresseerd.

Dit geeft in de praktijk veelal bijzondere moeilijkheden. In die gevallen dat de buurtschappen meer geïnteresseerd zijn in ontwikkelingsproblemen die niet of minder op de terreinen van de gespecialiseerde diensten of vrijwilligers liggen, is men veelal gedwongen de relatie met de betreffende buurtschappen te verbreken, dan wel hen te verwijzen naar andere diensten. Door het gebrek aan samenwerking op overheidsniveau krijgen veel van deze gevallen onvoldoende aandacht. In sommige van deze gevallen gaan de desbetreffende gespecialiseerde werkers (vooral de Peace-Corps-vrijwilligers) zich toch meer multifunctioneel richten. Dan echter komen de nadelen van de te gespecialiseerde training van deze werkers duidelijk tot uitdrukking.

In het algemeen echter waren de g.o.-programma's van met name de DAC, alsook die van departementale of gemeentelijke besturen, multifunctioneel gericht. De resultaten van deze werkwijze zijn dan ook zeer divers van aard. Dit neemt niet weg dat bepaalde resultaten sterk overwegen. Het ontstaan van duizenden Junta's indiceert op zich reeds het ontstaan van nieuwe vormen van basisorganisatie met een zelf-bestuur karakter. Zoals echter uit par. 3.1.1. afgeleid kan worden zijn dit waarschijnlijk vooral korte termijnsresultaten. Veel Junta's ondergaan een desintegratieproces. Eveneens dient vermeld te worden de verandering in waardesystemen, met name onder de bevolking. Deze verandering uit zich in de groeiende ontwikkelingsaspiraties, alsook in de bewustwording omtrent de beginselen solidariteit en democratie. In dit verband kan verwezen worden naar de in par. 3.1.2. aangegeven veranderende houding van de bevolking ten aanzien van de overheid. Ook is een belangrijk verschijnsel dat door de acción comunal de vrouw uit haar ondergeschikte positie geraakt. Dit komt tot uitdrukking in het verschijnsel dat vrouwen zitting hebben in veel besturen van de Junta's (vergelijk onder andere Triana e.a., Programas blz. 32). In par. 3.1.1. is reeds het economisch belang van de acción comunal vermeld.

Tenslotte dient verwezen te worden naar de reeds eerder aangegeven concrete ontwikkelingsactiviteiten die er zijn verricht, en die als zodanig ontwikkeling op diverse probleemgebieden impliceren. Hierbij overwegen duidelijk bepaalde typen van ontwikkelingsactiviteiten, namelijk de bouw of aanleg van buurtwegen en bruggen, de oprichting van coöperatieve winkels, de bouw van scholen, de bouw van gezondheidscentra, de aanleg van waterleidingen, en de bouw van huizen en toiletten.

Met betrekking tot deze concentratie, kan het volgende worden opgemerkt:

- a. de ervaringen van de promotores tonen onder andere aan dat deze typen activiteiten boven aan de prioriteitenlijsten van de buurtschappen staan, en wel om de volgende redenen:
 1. men richt zich sterk op deze probleemgebieden vanwege het verwachte directe effect op de levensomstandigheden;
 2. deze activiteiten (met uitzondering van de coöperatieve winkels en de bouw van toiletten) komen overeen met de traditionele gezamenlijke activiteiten;
 3. het zijn ook "gemakkelijke" projecten omdat zij in de sociale structuur minder moeilijk liggen. Zij roepen in het algemeen weinig (bijvoorbeeld politieke) tegenstellingen op. ²⁵⁾ Voor zover het "dure" projecten betreft (als buurtwegen en bruggen, alsook coöperatieve winkels) is er de gunstige omstandigheid van receptieve overheidsorganen, namelijk het Nationaal Fonds voor Buurtwegen, en het Nationaal Instituut voor Voedselvoorziening;
 4. daarbij is men zeer gehecht aan zichtbare (bouw)projecten, als symbolen van de eendracht en de ontwikkeling;
 5. bovendien zijn het overwegend eenmalige projecten. Deze kunnen op korte termijn worden gerealiseerd, hetgeen voor de satisfactie van groot belang is. ²⁶⁾
- b. Dit neemt niet weg dat de aspiraties van de in Junta's georganiseerde buurtschappen zich ook tot andere terreinen uitstrekken. Dit geldt met name de verbetering van de

landbouw en de veeteelt, de civiele verdediging, de organisatie van de landarbeiders en kleine boeren, het technisch onderwijs, en de politieke vertegenwoordiging. Verschillende concrete beperkingen vormen echter een belemmering voor de ontplooiing van deze "moeilijke" activiteiten. Hiertoe behoren de volgende:

1. de gebrekkige bewustwording binnen de in Junta's georganiseerde buurtschappen;
2. het kiesstelsel, dat nieuwe vormen van politieke vertegenwoordiging onmogelijk maakt;
3. de starre sociale verhoudingen op lokaal gebied, en het hiermede samenhangende gebrek aan structuurhervormingen, zoals landhervorming. Dit belemmert met name de ontwikkelingsactiviteiten op landbouw- en veeteeltgebied, als ook de organisatie van landarbeiders en kleine boeren;
4. de overwegend lokaal-territoriale gerichtheid van de g.o.-programma's (zie 3.1.4.).

3.1.4. De basis-identificatiefactoren

Het Columbiaanse g.o.-programma is lokaal-territoriaal gericht. Centraal staat immers de bevordering van ontwikkelingssamenwerking op basis van de buurtschap waar men woont. Dit hangt samen met de in Columbia overheersende lokaal-territoriale interpretatie van het begrip gemeenschap. Dit resulteert dan ook in hoofdzakelijk lokaal-territoriale organisatievormen, terwijl de binnen deze kaders ontplooid ontwikkelingsactiviteiten eveneens hoofdzakelijk gericht zijn op de buurtschap als zodanig.

Met name in de rurale streken is de buurtschap nog de belangrijkste identificatiefactor. Echter, als gevolg van de toenemende communicatie alsook door veranderingsprocessen als de "violencia" wordt de geïsoleerdheid en de homogeniteit van deze buurtschap steeds meer doorbroken. Dit uit zich in een groeiende diversiteit van aspiraties binnen de buurtschap

alsook in het ontstaan van identificatiefactoren die minder territoriaal van aard zijn. Aardappelboeren bijvoorbeeld gaan zich wat betreft de landbouwproblematiek, steeds meer identificeren met andere aardappelboeren, al of niet woonachtig in dezelfde buurtschap. Hetzelfde verschijnsel doet zich voor met jongeren, die zich wat toekomstperspectieven betreft, eerder identificeren met andere jongeren dan met ouderen. Door dit proces wordt de buurtschap minder belangrijk als startbasis voor de te bevorderen ontwikkelingssamenwerking. In de rurale gebieden is het dan ook noodzakelijk om meer aandacht te schenken aan andere identificatie-elementen als productie-sectoren, leeftijdsgroepen en dergelijke.

In de steden (waar relatief steeds meer Columbianen gaan wonen) is deze tendentie nog duidelijker. Daar is de buurtschap veel minder belangrijk als identificatiefactor, zoals onder andere blijkt uit de studie van Calderón. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de steden de acción comunal, juist door de overwegend territoriale gerichtheid, veel moeilijker op gang komt, in vergelijking met de rurale streken.²⁷⁾ Uiteraard blijft ook in de steden de buurtschap van belang. Wil echter de acción comunal in de steden beter op gang komen dan zal men toch minder uit dienen te gaan van de plaats waar men woont, en veel meer van andere factoren, als de school of de universiteit, het café, de fabriek, het kantoor, ontmoetingspunten van werkelozen, beroepsgroepen of de bedrijfstak etc..

Ongetwijfeld zal dit een nadere specificering van de te bevorderen samenwerkingsvormen met zich meebrengen: vakbonden, politieke organisaties, boerenorganisaties, jeugdclubs, werkelozen organisaties, coöperaties en dergelijke. Het zal echter de effectiviteit van het programma zeer ten goede komen.

3.2. HET PROGRAMMA-ORGAAN

3.2.1. De extern-organisatorische positie

Het nationaal g.o.-programma in Columbia is een typisch voorbeeld van een overwegend adaptief programma. De centrale functie van de DAC is: het bevorderen van de acción comunal. Aan de DAC zijn slechts middelen beschikbaar gesteld voor het betalen van promotores, leiding gevend en administratief personeel, alsook (kleine) bedragen voor cursussen, vervoer, brochures en pamfletten en dergelijke. De DAC beschikt niet over technisch personeel of andere middelen om aan de initiatieven en activiteiten van de Junta's deel te nemen. De hieraan ten grond liggende gedachte is dat dit niet op het terrein van de DAC maar op dat van andere overheidsinstellingen (inclusief particulieren) ligt. Deze gedachtengang is juist, mede omdat er nauwelijks ontwikkelingsproblemen zijn, waarvoor geen overheidsinstantie werkzaam is. Daarentegen heeft de DAC juist de taak om eveneens de samenwerking met de andere overheidsinstanties te bevorderen.

Dit neemt niet weg dat het nationaal g.o.-programma niet van integratieve elementen is ontbloot. Zo bevatte art. 6, van decreet 1761 van 1959 een lijst van (overwegend lagere) functionarissen van andere overheidsdiensten, die verplicht werden gesteld om via ontwikkelingsteams aan de acción comunal-activiteiten deel te nemen. Ook werden de universiteiten en middelbare scholen, die overheidssubsidie ontvangen, verplicht om in het kader van het acción comunal-programma deel te nemen aan alfabetisatie-campagnes en dergelijke. Deze verplichtingen hielden niet in dat de DAC het recht kreeg om op basis van deze wettelijke omschrijving de medewerking van genoemde functionarissen, universiteiten en hogescholen op te eisen. Wel kreeg de DAC tot taak voor deze mensen trainingscursussen te organiseren.

Het programma kreeg een méér integratief karakter door het decreet no. 2119 van 1964. In dit decreet werden immers de diverse overheidsinstanties verplicht om de coördinatie met de DAC te zoeken voor de besteding van de voor acción comunal-projecten gevoteerde gelden, alsook om in overleg met de DAC en het nationaal planbureau vast te stellen welk deel van de begrotingsgelden überhaupt in samenwerking met de Junta's diende te worden geïnvesteerd. Deze wettelijke bepalingen betekenden in de praktijk echter zeer weinig vanwege de onder 3.1.2. reeds behandelde factoren.²⁸⁾ In ieder geval is aan de DAC geen directe zeggenschap over de andere diensten (inclusief de universiteiten en middelbare scholen) gegeven.

Zoals reeds is aangegeven, opereren er naast dit programma, vele andere g.o.-programma's onder auspiciën van andere ministeries of nationale instituten, departementale of gemeentelijke besturen, of van particuliere instanties, alsook enkele buitenlandse instanties zoals het Peace-Corps van de Verenigde Staten en de Stichting Nederlandse Vrijwilligers. Met uitzondering van de meeste departementale en gemeentelijke programma's zijn de andere, in tegenstelling tot het DAC-programma, overwegend integratief van aard, omdat de betreffende diensten veel directer over financiële en andere middelen kunnen beschikken om deel te nemen aan de locale activiteiten. Dit is op zich uiteraard niet bezwaarlijk. Het impliceert wel dat deze programma's als "g.o.-programma's in ruime zin" kunnen worden getypeerd. Uit dien hoofde heeft de DAC dan ook mede tot taak om een begeleiding te geven aan deze programma's.

Met name met het Noord-Amerikaanse Peace-Corps en met de Nederlandse Vrijwilligers zijn hiertoe coördinatie-overeenkomsten gesloten die voorzien in een intensieve samenwerking op lokaal en regionaal terrein tussen het personeel van de DAC en de buitenlandse vrijwilligers. Dergelijke overeenkomsten

zijn ook gesloten met de meeste departementen, om tot een gecoördineerde aanpak te komen. Het decreet no. 1634 van 1960 (art. 16) geeft uitdrukkelijk aan dat de DAC tot taak heeft een coördinatie tussen en met alle g.o.-programma's tot stand te brengen. Deze taakstelling houdt echter niet in dat de DAC bevoegdheden heeft om in te grijpen in deze programma's.

In de praktijk is gebleken dat de DAC ook op de werkwijze van de andere g.o.-programma's geen noemenswaardige invloed op langere termijn heeft kunnen uitoefenen. Dit geldt eveneens voor die g.o.-programma's die coördinatie-overeenkomsten gesloten hebben met de DAC, met als belangrijke uitzondering het programma van de Nederlandse Vrijwilligers. De meeste van deze programma's zijn zich zo goed als onafhankelijk van de DAC gaan ontplooiën. Van een werkelijk gecoördineerd beleid is nauwelijks sprake geweest. In deze heeft de DAC derhalve evenmin haar taken kunnen realiseren.

Juist in het licht van de aan de DAC gegeven taken met betrekking tot de andere overheidsdiensten (inclusief de andere g.o.-programma's) komen de zwakke elementen in de extern-organisatorische positie van de DAC duidelijk naar voren. Deze elementen zijn met name de volgende:

- a. de status van de DAC en haar functionarissen. Deze is over het algemeen zeer laag. Op de diverse niveaus behoren de salarissen van de functionarissen van de DAC, in verhouding tot die van functionarissen op vergelijkbaar niveau van de andere diensten, tot de laagste in de overheidssector. Ook is de DAC zeer gebrekkig voorzien van personeel ²⁹⁾ en werkbenodigdheden ³⁰⁾, hetgeen haar status mede verzwakt. Tevens is gebleken dat het hoofd van de DAC, door ministers en directeurs van andere nationale diensten of door gouverneurs van departementen, nauwelijks als gelijkwaardige partner wordt geaccepteerd. ³¹⁾ De diverse Ministers van Regeringszaken voelden zich tot heden onvoldoende betrokken bij het acción comunal-programma, om daadwerkelijk de

moeilijke positie van het hoofd van de DAC, in de relatie met andere diensten, te verbeteren door persoonlijk optreden. Dit geldt evenzeer voor president Valencia die zelden van interesse in de acción comunal heeft blijk gegeven, en in ieder geval geen initiatief heeft ondernomen om de entree van de DAC bij de andere diensten te ondersteunen;

- b. de DAC als onderdeel van het Ministerie van Regeringszaken. De reden waarom de DAC werd overgeplaatst naar dit Ministerie was, dat men verwachtte dat van hieruit de werkwijze van de andere overheidsinstanties gemakkelijker zou kunnen worden beïnvloed. Het Ministerie van Regeringszaken geldt immers als primus inter pares binnen het geheel van nationale overheidsdiensten. Daarnaast is van belang dat de gouverneurs der departementen, en via deze de burgemeesters, verantwoording verschuldigd zijn aan de Minister van Regeringszaken. In de praktijk is echter gebleken dat dit Ministerie het meest openstond (en staat) voor partijpolitieke invloeden. Dit maakte het zeer moeilijk om de DAC buiten of boven de partijpolitieke strijd te houden. Zelfs werden verschillende functionarissen van de DAC benoemd, die minder aan professionele maar meer aan partijpolitieke criteria voldoen.

3.2.2. De intern-organisatorische structuur

De DAC heeft een zeer overzichtelijke organisatie-structuur. Aan het hoofd staat een directeur, met daaronder een sub-directeur die de titel heeft van uitvoerend coördinator, doch die speciaal belast is met administratieve aangelegenheden. De DAC kent drie secties, een voor vooronderzoek en planning, een voor training, en een voor uitvoering.

De eerstgenoemde sectie heeft tot taak voorbereidend en evaluerend onderzoek te verrichten ten dienste van de uitvoerende sectie. Daarnaast behoort het tot haar taak voorstellen te doen voor de planning van het gehele programma.

De trainingssectie heeft tot taak de "pre-service-training" van locale en regionale promotores te verzorgen, in samenwerking met andere instanties als de nationale universiteit. Daarnaast dient zij met de uitvoerende sectie mee te werken in de "in-service-training", alsook diensten te verlenen bij het organiseren van cursussen voor de bevolking en voor overheidsfunctionarissen.

De uitvoerende sectie is direct verantwoordelijk voor de bevordering van de ontwikkelingssamenwerking. Tevens is aan deze sectie de taak toegewezen om de coördinatie met andere overheidsdiensten te verzorgen. Binnen de sectie vindt een nadere specialisatie alleen plaats op "territoriale" basis: in ieder departement, en wel in de hoofdstad, is een regionaal kantoor van de DAC gevestigd, met aan het hoofd een regionale promotor. Deze regionale promotor is, officieel, verantwoordelijk voor de bevordering van de acción comunal in "zijn" departement. Aan bijna alle regionale promotores zijn één of meer locale promotores toegevoegd, die deels optreden als directe assistent van de regionale promotor, deels als zelfstandig promotor van de acción comunal in een gemeente. De "in-service-training" wordt in principe via de hiërarchische kanalen van de sectie verzorgd (hoofd van de sectie-regionale promotor - locale promotor).

Het benoemingsbeleid is organisatorisch minder duidelijk. In principe worden de personeelsleden van de DAC benoemd door de afdeling personeel van het Ministerie, echter op voordracht van de DAC. Dit neemt niet weg dat vele malen nieuwe personeelsleden (vooral promotores) zijn benoemd zonder tussenkomst van de DAC, maar op voorstel van de Secretaris-Generaal of de Minister van Regeringszaken, of (in een enkel geval) op voorstel van de president. Uiteraard bemoeilijkt dit het hanteren van professionele criteria bij het benoemingsbeleid.

De secties Onderzoek en Planning, en Training, zijn zeer klein van opzet. Beide secties hebben uiteraard een chef. Als assistenten fungeren 3 aan de uitvoerende sectie onttrokken promotores (de onderzoekssectie: 1 locale promotor, de trainingssectie: 1 regionale en 1 locale promotor). Tevens heeft ieder van deze secties een secretaresse-typiste. De uitvoerende sectie is uiteraard de grootste: aan het hoofd staat een chef, die twee aan "het veld" onttrokken locale werkers heeft als assistenten, en één secretaresse-typiste. In "het veld" werken tenslotte 18 regionale promotores en 38 locale promotores.

Ongetwijfeld is deze structuur van de DAC, gegeven de doelstellingen van het programma, adequaat. Dit neemt niet weg dat in de praktijk het functioneren van de DAC nogal wat te wensen overlaat:

- a. in het algemeen is het geheel van onderzoeks- en "in-service-training"-activiteiten zeer onvoldoende. Dit wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door het gebrek aan middelen. In het algemeen ontbreken de middelen voor aangepaste onderzoeksactiviteiten. Het is financieel onmogelijk om onderzoekscontracten met andere instanties te sluiten. Soms kan de medewerking van Columbiaanse vrijwilligersstudenten of van buitenlandse "adviseurs" worden verkregen. Voor de jaarlijkse inventarisaties van Junta's en van acción comunal-activiteiten moet steeds beroep worden gedaan op de locale en regionale werkers. De afwezigheid van een goed lopende administratie van de Junta's (daarvoor zijn geen middelen beschikbaar gesteld) is er debet aan dat deze promotores ieder jaar opnieuw gedurende een aantal weken bezig zijn met inventariseren, hetgeen uiteraard het uitvoerend werk evenmin ten goede komt. Bovendien wordt het hoofd van de onderzoekssectie regelmatig onttrokken aan zijn eigenlijke taken, om deel te nemen aan algemene voorlichtings- en "in-service-training"-activiteiten, alsook aan de coördinatie met andere instanties. Uiteraard is hierbij van belang, dat binnen de DAC aan het onderzoek

geen hoge prioriteit wordt toegekend. Belangrijker is echter het totale gebrek aan middelen van de DAC, gegeven de haar toebedeelde taken. Dit geldt ook voor de gebrekkige "in-service-training". Slechts zelden zijn gelden beschikbaar voor bezoeken aan "het veld" of voor werkbijeenkomsten met groepen van promotores. In incidentele gevallen konden beurzen verkregen worden voor aanvullende cursussen voor de promotores;

- b. een werkelijke planning van het programma vindt niet plaats. Het programma is eigenlijk veel te groot voor de DAC, hetgeen betekent dat in feite dit programma zich voor een groot deel los van de DAC ontwikkelt. Daar de DAC toch moet werken in het gehele land, wordt zij meestal geconfronteerd met steeds nieuwe werksituaties, die alle even dringend de aandacht vragen van haar functionarissen. Daar komt bij de invloed van de "politiek" en de afwezigheid van een stabiel beleid binnen het Ministerie (ieder jaar minstens één nieuwe Minister van Regeringszaken!!). Dit alles dwingt de DAC te veel tot ad hoc beslissingen;
- c. de interne coördinatie is bepaald onvoldoende, hetgeen mede de effectiviteit van de hiërarchische verhoudingen schaadt: vooral de lokale werkers, maar ten dele ook de regionale werkers, weten veelal niet aan wie zij (over welke zaken) verantwoording verschuldigd zijn, alhoewel op papier de verhoudingen zeer duidelijk zijn. De gebrekkige interne coördinatie is vooral te verklaren doordat ook intern bepaalde politieke en irrationele criteria een rol spelen. Alhoewel een gezamenlijke identificatie met het programma en zijn doeleinden overweegt, zijn de onderlinge relaties te veel "person-oriented". Hierbij is onder andere van belang dat een deel van het personeel op basis van partijpolitieke in plaats van professionele criteria is benoemd. Daarnaast dient rekening te worden gehouden met de toestand van frustratie waarin het DAC-personeel verkeert. Deze wordt veroorzaakt door de slechte arbeidsvoorwaarden, de onmogelijke taken waarvoor men gesteld is, alsook het gebrek aan medewerking van het eigen Ministerie, van andere overheidsinstanties en van de president.

Gegeven de slechte omstandigheden moet men een positieve waardering hebben voor de DAC en haar activiteiten. Bijzondere vermelding verdienen in dit verband: de "pre-service"-cursussen, de cursussen voor bevolking en overheidsfunctionarissen, de jaarlijkse inventarisaties van Junta's en hun activiteiten, enkele incidentele regionale voorbereidende en evaluerende onderzoeken (zie met name: Triana, Pacheco, Keune; Triana, Lopez), de initiatieven tot de speciale projecten in Meta en Nariño, de coördinatie met enkele andere overheidsinstanties, en in het algemeen het daadwerkelijke engagement van het grootste deel der medewerkers van de DAC. Men kan slechts bewondering hebben voor datgene wat ondanks alles tot stand is gekomen.

4. SAMENVATTENDE BEOORDELING EN CONCLUSIES

4.1. BEOORDELING

4.1.1. Algemeen

Het Columbiaanse nationale g.o.-programma heeft gedurende zijn zevenjarig bestaan een zeer snelle groei doorgemaakt. Dit blijkt met name uit het aantal Junta's de Acción Comunal: meer dan de helft van de Columbiaanse buurtschappen (verspreid over haast alle gemeenten) heeft momenteel een dergelijke organisatievorm. Men kan op basis hiervan stellen dat in Columbia de ontwikkelingssamenwerking (maar dan onder de benaming Acción Comunal), een nationaal begrip is geworden.

Ongetwijfeld zijn er aan deze snelle groei belangrijke positieve aspecten toe te kennen. Voor de korte termijn is van belang dat de Junta, als organisatievorm, aan de inwoners van veel buurtschappen de mogelijkheid heeft geboden om tot een gezamenlijke (locale) identificatie met betrekking tot de ontwikkelingsproblematiek te komen. Tevens heeft de Junta in veel gevallen gefungeerd als een effectief instrument tot

veranderingen op gebied van de ontwikkelingsaspiraties, alsook voor de pacificatie, en voor de totstandkoming van vele gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten. Uit economisch oogpunt is met name van belang: de activering van binnen de buurtschap beschikbare productiemiddelen, en de verlichting van de lasten der publieke overheid.

Voor de langere termijn is van belang, dat hierdoor de mogelijkheden verruimd zijn, om tot langdurigere samenwerkingsvormen op het niveau van overheid en bevolking te komen. Hierdoor kan de traditionele afstand tussen overheid en bevolking verkleind worden, hetgeen impliceert dat de overheid representatiever voor de bevolking kan worden.

Dit neemt niet weg dat aan deze snelle groei gevaarlijke (negatieve) aspecten zijn toe te kennen. In het algemeen kan gesteld worden dat deze snelle groei een frustratie van de acción comunal-beweging bevordert. Uitingen hiervan zijn: de daling in jaarlijkse aantallen ontwikkelingsactiviteiten per Junta, de desintegratie van vele Junta's, alsook het wantrouwen tegenover de overheid dat juist in de in Junta's georganiseerde buurtschappen toeneemt. Gebleken is dat het initiële enthousiasme snel vermindert. Ook de samenwerking tussen overheid en bevolking, alsook die binnen de sector overheid, is achtergebleven bij de resultaten op het niveau van de bevolking.

De factoren die hierbij een rol spelen, kunnen onderverdeeld worden in twee groepen:

4.1.2. de groep interne programma-factoren

4.1.3. de groep externe programma-factoren

4.1.2. Interne programma-factoren

Deze hebben betrekking op de wijze waarop in het programma de ontwikkelingssamenwerking is bevorderd. In de Columbiaanse situatie zijn in dit verband met name van belang:

- a. de zeer extensieve werkmethode. Het nationale programma-
orgaan, de DAC, kreeg als taak zo snel mogelijk de acción
comunal in het gehele land te bevorderen. De aan dit or-
gaan, alsook aan de andere g.o.-organen, beschikbaar ge-
stelde middelen waren volstrekt onvoldoende voor een inten-
sieve begeleiding verleend aan bevolkingsgroepen en over-
heidsinstanties. Men is dan ook gedwongen geweest tot het
geven van een oppervlakkige en incidentele voorlichting en
begeleiding. Hierdoor is de bewustwording van overheid en
bevolking volstrekt onvoldoende geweest. Daarnaast heeft
deze werkwijze met zich meegebracht dat men overwegend een
bepaalde lokaal-territoriale organisatievorm, van multi-
functionele en formele aard, heeft gepropageerd, zonder
ruimte te laten voor andere, meer informele en beperkte,
maar aangepaste organisatievormen. Dit heeft een gebrekkige
identificatie mèt, en dus desintegratie ván de gepropageer-
de organisatievormen met zich meegebracht;
- b. de in eerste instantie hoofdzakelijk op de bevolking gerich-
te aandacht van het programma. Dit heeft er mede toe geleid,
dat de bereidheid tot samenwerking van de overheid achter is
gebleven bij die van de bevolking. Juist die activiteiten
die de buurtschappen slechts met behulp van de overheid kon-
den realiseren, konden niet worden ondernomen of voltooid,
terwijl de aspiraties van de bevolking zich ook tot dit type
activiteiten uitstrekten. Daarnaast is door het programma
bij de bevolking de verwachting gegroeid dat ook de overheid
aan de ontwikkelingssamenwerking zal deelnemen. Frustratie
van deze aspiraties en verwachtingen heeft de frustratie
van de acción comunal bevorderd, en het traditionele wan-
trouwen van de bevolking ten aanzien van de overheid ver-
sterkt;
- c. de hoofdzakelijk territoriale gerichtheid van het programma.
Ook in de rurale gebieden maar zeker in de steden, kunnen
veel problemen niet op basis van een identificatie binnen
de buurtschappen worden aangepakt, daar veelal andere, niet-
territoriale elementen een belangrijkere plaats innemen.

Dit heeft er mede toe geleid, dat bepaalde typen ontwikkelingsactiviteiten zoals op het gebied van politieke organisatie, vakbeweging en jeugdorganisatie, nauwelijks gereaaliseerd zijn;

- d. de extern-organisatorische positie. Deze is zwak door de lage status van de DAC, alsook door de positie van de DAC binnen het Ministerie van Regeringszaken. Het heeft de DAC ontbroken aan een daadwerkelijke steun van de zijde van de diverse ministers van regeringszaken of van de president. Dit bemoeilijkte de relatie van de DAC met de andere overheidsinstanties, inclusief de andere g.o.-programma's. Daarnaast werd hierdoor het programma te veel blootgesteld aan partijpolitieke invloeden;
- e. de intern-organisatorische structuur. Deze is in principe zeer adequaat, in de praktijk echter is de interne coördinatie zwak. Dit wordt mede veroorzaakt door het gebrek aan middelen en status, en door partijpolitieke invloeden.

4.1.3. Externe programma-factoren

Dit zijn die factoren die niet ingebouwd zijn in het programma zelf, maar de effectiviteit van het programma ten zeerste beïnvloeden. In dit verband zijn van belang:

- a. het gebrek aan daadwerkelijke interesse van de president en het kabinet voor het g.o.-programma. Dit heeft er mede toe geleid dat de overheidssector te weinig gestimuleerd werd tot deelname aan de ontwikkelingssamenwerking. Tevens verhinderde dit de versterking van de DAC;
- b. de groeiende obstructie der traditionele politici. Deze politici belemmerden eveneens een versterking van de DAC, en introduceerden de partijpolitiek in de DAC en in de andere programma's, hetgeen in het algemeen de acción comunal schaadde. Hierbij moet overwogen worden dat de representativiteit van deze politici in feite steeds lager wordt, gezien de snel afgenomen deelname van de bevolking aan de verkiezingen voor de vertegenwoordigende lichamen;

- c. het kiesstelsel dat een vertegenwoordiging van de bevolking, buiten de twee traditionele partijen om, onmogelijk maakt. Hierdoor kunnen de nieuwe politieke aspiraties van de bevolking, zoals die mede als gevolg van het g.o.-programma zijn ontstaan, niet doorwerken in een veranderend overheidsbeleid;
- d. de moeilijke financiële positie van de publieke overheid. Deze heeft er mede toe geleid dat een belangrijk deel van de voor acción comunal-activiteiten gevoteerde begrotingsgelden niet kon worden geïnvesteerd;
- e. de afwezigheid van andere maatregelen gericht op het bevorderen van voor het g.o.-programma noodzakelijke omstandigheden, zoals op het gebied van de inflatie, de landhervorming, de inkomensverdeling, etc..

Het totaalbeeld van het programma is ongunstig te noemen. Met name gedurende het bewind van President Valencia (1962-1966) is gebleken, dat in Columbia de omstandigheden niet rijp genoeg waren om een welslagen op langere termijn van een g.o.-programma te verzekeren. De onder 4.1.2. en 4.1.3. aangegeven factoren zijn immers terug te brengen op het gebrek aan kennis van, en ervaring met de systematische bevordering van ontwikkelingssamenwerking, alsook op de afwezigheid van een centrale overheid die de macht en wil bezat om het programma te ondersteunen en die maatregelen te nemen, die aan de expansie van de ontwikkelingssamenwerking betere kansen zouden kunnen bieden.

4.2. CONCLUSIES

4.2.1. Algemeen

Het lijkt geen twijfel dat een voortzetting van de huidige gang van zaken met het g.o.-programma de frustratie van de bevolking ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking slechts zal bevorderen. Dit zal het óók voor de overheid nog moeilijker maken

om te kunnen functioneren, hetgeen de toch al moeilijke binnenlandse situatie nog explosiever zal doen worden. Een diepgaande bezinning op het programma is dan ook noodzakelijk.

Allereerst zal men zich dienen te realiseren dat het uitvaardigen van nieuwe wettelijke bepalingen, zoals de huidige President C. Lleras heeft gedaan middels decreet no. 2263 van 1966, volstrekt onvoldoende is om een werkelijke verbetering in de situatie aan te brengen.

Dit decreet introduceert een nieuw begrip, namelijk "integración popular", volksintegratie. Onder de vlag van dit begrip wordt echter een gedachtengang gepresenteerd die in feite weinig verschilt van die betreffende de acción comunal. Wel is nieuw, dat men nu niet alleen spreekt van Juntas de Acción Comunal, doch ook van andere organisatievormen, zoals clubs, syndicaten en verenigingen van gebruikers van overheidsdiensten (een "oud" idee van C. Lleras). Nieuw is ook dat men nu een presidentieel adviseur heeft aangesteld om alles wat betrekking zou kunnen hebben op integración popular te coördineren.³²⁾ Verder blijft alles bij het oude, ook wat betreft het acción comunal-programma. De ervaringen met dit programma leren echter, dat veel meer nodig is voor een effectieve bevordering van de ontwikkelingssamenwerking.

In het hierna volgende zal getracht worden enkele concrete aanbevelingen te formuleren om deze bezinning te stimuleren. Deze aanbevelingen hebben enerzijds betrekking op structurele hervormingen (zie 4.2.2.) anderzijds op een hernieuwd g.o.-programma (zie 4.2.3.).

Uiteraard houden zij geen garantie in voor een optimale effectiviteit van de ontwikkelingssamenwerking. De aanbevelingen verwijzen immers slechts naar wat binnenslands nodig zal zijn. De Columbiaanse binnenlandse ontwikkelingssamenwerking wordt echter eveneens bemoeilijkt door de problemen op internationaal

vlak. In dit verband is onder andere van belang de constant verslechterende handelspositie van Columbia, de vermindering (kwantitatief en kwalitatief) van de buitenlandse hulp, als- ook de met name door de Verenigde Staten uitgeoefende druk, gericht op handhaving van de huidige binnenlandse verhoudingen (ook in politiek opzicht). Deze gebreken op het vlak van de internationale samenwerking zullen een optimale effectiviteit van een nationaal g.o.-programma verhinderen.

Deze studie beperkt zich echter tot de binnenlandse situatie. De volgende aanbevelingen zullen dan ook slechts hierop betrek- king hebben.

4.2.2. Structurele hervormingen

Het welslagen van het nationaal g.o.-programma veronderstelt allereerst, dat de belemmeringen voor een solidaire en demo- cratische ontwikkeling worden weggenomen. In dit verband kan onder andere aan het volgende gedacht worden:

- a. concretisatie van de gedurende het bewind van A. Lleras (1958-1962) aangekondigde maatregelen en hervormingen. Deze betreffen onder andere de bestrijding van de infla- tie, de landhervorming (die zich niet alleen in verafge- legen gebieden dient af te spelen, doch ook en vooral in de traditionele agrarische gebieden, alsook in de steden), de inkomensverdeling, met name via een effectiever belas- tingsysteem (zie het in hoofdstuk II vermelde rapport Taylor), en de democratisering van het onderwijs (opdat het in de grondwet van 1957 opgenomen algemeen recht op onder- wijs geen loze kreet blijve);
- b. verandering van het kiesstelsel in die zin dat, naast leden van de liberale en de conservatieve partij, ook vertegen- woordigers van andere groeperingen (als: andere politieke partijen, de Juntas de Acción Comunal, en de vakbonden) gekozen kunnen worden;
- c. het scheppen van de wettelijke ruimte voor de democrati- sering van het particuliere bedrijfsleven, in die zin dat

de mogelijkheid geopend wordt, dat alle medewerkers van de bedrijven zeggenschap kunnen krijgen in het bedrijfsbeleid;

d. nationalisatie of andere wettelijke maatregelen, om de huidige concentratie van macht in bepaalde sectoren (als de industrie, het bank- en verzekeringswezen, en de medische, onderwijs- en huisvestingsvoorzieningen) te doorbreken, deze sectoren meer dienstbaar te maken voor de solidaire ontwikkeling van de gehele bevolking, en, in het algemeen, meer mogelijkheden te scheppen voor een groeiende democratisering.

Uiteraard zijn dit maatregelen die veel tegenstand oproepen bij de huidige Columbiaanse machtsgroepen. De vraag is of de huidige president, C. Lleras, de wil en vooral de macht bezit om dergelijke maatregelen te nemen. Ongetwijfeld gaat zijn visie, op de Columbiaanse situatie, zoals die gedurende zijn verkiezingscampagne naar voren is gekomen, voor een groot deel in deze richting. Dit wordt geïllustreerd door een door hem genomen belangrijke maatregel, namelijk decreet no. 2867 van 1966, waardoor de handel in deviezen volledig aan banden is gelegd, de kapitaalvlucht wordt verboden, en de huidige bezittingen in het buitenland van Columbiaanse particulieren worden "bevroren". Sinds deze maatregel is echter de oppositie van het parlement alsook van diverse belangengroepen, zo sterk toegenomen, dat men zich kan afvragen of C. Lleras zijn plannen zal kunnen realiseren op de huidige "parlementaire" wijze. Naar alle waarschijnlijkheid zal slechts een op revolutionaire wijze doorbreken van de gevestigde machtsposities uitkomst kunnen brengen.

4.2.3. Nationaal g.o.-programma

Tevens zal er een nieuw nationaal g.o.-programma moeten komen, gebaseerd op de gedachte dat ontwikkelingssamenwerking de methode zal zijn voor alle ontwikkeling. Met welke naam dit programma aan te duiden is van minder belang ³³⁾; in ieder

geval zal het een vernieuwde versie van het oorspronkelijke acción comunal-programma moeten zijn. De DAC zou dan ook in het nieuwe programma-orgaan geïntegreerd kunnen worden, evenals andere vergelijkbare en reeds bestaande organen, zoals die voor de bevordering van coöperaties en die voor Indiaanse aangelegenheden.

Wat betreft het type programma kan het volgende worden aanbevolen:

- a. het werkgebied: aan het programma zal de functie gegeven moeten worden, de ontwikkelingssamenwerking in de meest ruime zin te bevorderen, dat wil zeggen in termen van schalen, niveaus, ontwikkelingsproblemen en identificatiefactoren (territoriale én niet-territoriale). Daarbij zal in de aanvang allereerst aandacht gegeven moeten worden aan de consolidatie van de huidige acción comunal-beweging, via een intensieve werkwijze, waarbij met name gestreefd kan worden naar het verbeteren van territoriale samenwerkingsvormen, zowel op kleinere als op grotere schalen dan de buurtschapsschaal, met deelname van de overheid (De pariteitseis zal uiteraard opgeheven dienen te worden, evenals andere dirigistische voorschriften omtrent organisatie en functioneren van Junta's en andere territoriale organisatievormen). Daarnaast zal men zich dienen te richten op de bevordering van andere samenwerkingsvormen, onder andere in het bedrijfsleven, op politiek gebied, ten behoeve van de jeugd en dergelijke. Gezien de beperkte ervaring zal het aanbeveling verdienen enkele "pilot projects" te organiseren. Daarbij zal constant voorbereidend en evaluerend onderzoek alsook planning van groot belang zijn. Uiteraard zullen er voor het programma veel meer en betere middelen beschikbaar dienen te zijn dan momenteel met het acción comunal-programma het geval is. De aard en omvang van deze middelen zal door middel van nader onderzoek vastgesteld dienen te worden. Het verdient aanbeveling het programma dusdanig in te richten dat bij de bevorderende activiteiten:

op ruime en effectievere wijze gebruik gemaakt kan worden van studenten der universiteiten, scholen voor maatschappelijk werk, en vergelijkbare instellingen; ³⁴⁾

- b. de extern-organisatorische positie. Het huidige adaptieve karakter van de DAC kan gehandhaafd blijven. Evenwel is statusverbetering van groot belang. Waarschijnlijk is de figuur van een presidentieel adviseur, als dagelijks hoofd van het programma-orgaan, zeer adequaat, mede om te beklemtonen dat in feite de president zelf de eerste en belangrijkste promotor dient te zijn. In ieder geval zal deze functionaris deel moeten kunnen nemen aan de beraadslagingen van het kabinet en het nationaal plan-comité. Het programma-orgaan zal zoveel mogelijk vrijgemaakt moeten worden van partijpolitieke invloeden. Ook voor de extern-organisatorische positie zal van groot belang zijn om aan het orgaan voldoende middelen ter beschikking te stellen;
- c. de intern-organisatorische structuur. Waarschijnlijk is de huidige basisstructuur van de DAC ook adequaat voor het nieuwe orgaan. Evenwel zullen er binnen de uitvoerende afdeling meer gespecialiseerde secties dienen te komen: naast de huidige regionale secties ook secties voor bijvoorbeeld politieke organisatie, vakbeweging en bedrijfsorganisatie, coöperaties, Indiaanse aangelegenheden, jeugdzaken en dergelijke. Ook zal meer aandacht gegeven dienen te worden aan een effectieve interne coördinatie. Waarschijnlijk zal een groot deel van het huidige personeel van de DAC deel kunnen gaan uitmaken van het nieuwe orgaan. Evenwel is sanering van dit personeel op basis van professionele criteria vereist. Daarnaast zullen aanvullende opleidingen noodzakelijk zijn. Ook zal echter veel nieuw personeel dienen te worden aangetrokken. Dit impliceert een uitermate belangrijke rol van de trainingsafdeling bij de inrichting en uitbouw van het nieuwe orgaan.

VOETNOTEN

- 1) In Columbia wordt de uitdrukking "acción comunal" gebruikt ter nadere aanduiding van ontwikkelingssamenwerking. Dit zou de indruk kunnen wekken dat men vooral aandacht heeft voor gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten, hoe deze dan ook tot stand mogen komen. Voorshands moet worden opgemerkt dat deze indruk onjuist is. Aan de "acción comunal" ligt duidelijk de gedachte van gemeenschapsontwikkeling (dus ook: ontwikkelingssamenwerking) ten grondslag. Met name de DAC heeft steeds aangegeven dat acción comunal óók democratisering betekent. De uitdrukking "acción comunal" is vermoedelijk om propagandistische redenen gekozen.
- 2) Vergelijkbaar met het Nederlandse Ministerie van Binnenlandse Zaken, met echter dit verschil dat het Columbiaanse Ministerie meer als "primus inter pares" geldt ten opzichte van de andere Ministeries.
- 3) De Columbiaanse "departementos" kunnen vergeleken worden met de Nederlandse provincies.
- 4) De meeste van deze diverse instanties worden nader aangegeven in het rapport van Triana, e.a., Programas de Desarrollo.
- 5) Waarschijnlijk is deze gebrekkige taakvervulling veroorzaakt door het feit dat in die jaren alle in het planbureau beschikbare krachten ingezet dienden te worden voor de totstandkoming van het nationale ontwikkelingsplan dat in 1961 gereed kwam.
- 6) Zoals verder in dit hoofdstuk zal worden aangegeven, gaf dit in de practijk speciale moeilijkheden.
- 7) Dit betekende niet een totale beëindiging van de "violencia", zoals in hoofdstuk II reeds is aangegeven.
- 8) Zoals in de grote steden Bogotá (zie accoord no. 4 van 1959) en Cali (accoord no. 21 van 1961).
- 9) Deze gegevens alsook die ten aanzien van gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten betreffen de registraties verricht door de DAC. Ongetwijfeld zijn niet alle, maar wel het overgrote deel van de Junta's en van genoemde activiteiten geregistreerd.
- 10) Zelfde als 9.
- 11) FEPRANAL is een door het Columbiaanse bedrijfsleven in samenwerking met bedrijven uit de V.S. opgericht g.o.-programma met als duidelijke doelstelling: het bestrijden van het communisme in bepaalde gebieden (zie: Kaplan).

- 12) In een verslag van de Nationale Politie over hun acción comunal-activiteiten wordt aangegeven dat tot de doelstellingen van dit g.o.-programma behoort: het verkrijgen van de steun en de sympathie van de bevolking voor de politie en haar principale activiteiten (zie Triana, e.a., Programas de Desarrollo, annex 9).
- 13) Deze conclusies zijn gebaseerd op de persoonlijke ervaringen van de auteur van deze studie. Vanwege het gebrek aan onderzoek op dit gebied moet helaas met deze ruwe schattingen worden volstaan.
- 14) Volgens de registraties van de DAC kan de totale (kostprijs) waarde van de in tabel 2 vermelde gezamenlijke ontwikkelingsactiviteiten gewaardeerd worden op + Col. \$ 415 miljoen. Daarvan werd 44% bijgedragen door de bevolking (in de vorm van mankracht, geld en materialen), de rest door de overheid (vgl. Triana e.a., Programas de Desarrollo, blz. 30, tabel 5). In sommige projecten betekende dit een enorme besparing voor de overheid. Dit wordt door het volgende door de DAC gegeven voorbeeld geïllustreerd: in 1963-1964 waren de kosten van een op "normale" wijze gebouwd schoollokaal (namelijk via een aannemer) + Col. \$ 40.000.-. Voor de via acción comunal gebouwde schoollokalen hoefde de overheid aanvullende materialen te leveren voor (gemiddeld) slechts Col. \$ 8000.- (zie Pizano, Discurso).
- 15) Dit werd veroorzaakt doordat de regering in veel gevallen stelde dat de Junta rechtspersoonlijkheid zou moeten krijgen, om met de regering samen te kunnen werken. Dit werd expliciet geformuleerd in decreet 2119 van 1964 (artikel 2).
- 16) Ook hier moet gesteld worden, dat er een groot gebrek aan locale onderzoeken is, om deze conclusies te steunen. Zij zijn dan ook strikt persoonlijke conclusies van de auteur van deze studie, gebaseerd op diverse eigen onderzoeken en oriëntatiebezoeken in de departementen Chocó, Meta, Nariño, Atlántico, Bolívar, Cundinamarca, Huila, en Putumayo en aan diverse stadswijken in Bogotá. Tevens zijn zij geïnspireerd door vele rapporten en andere informatie van collega's, en van locale en regionale promotores.
- 17) De stijging van de voor acción comunal-projecten gevoteerde begrotingsgelden van de in tabel 5 vermelde Ministeries wordt hoofdzakelijk veroorzaakt door de groeiende druk die Junta's uitoefenden op politici. Uit electorale overwegingen dienden de politici steeds meer met de Junta's rekening te houden.
- 18) Bijna 20% van de in de periode 1962-1967 gerealiseerde acción comunal-projecten betroffen buurtwegen en bruggen.

- 19) In de periode 1965-1966, gedurende welke slechts enkele projecten van buurtwegen of bruggen werden gerealiseerd, beschikte het Fonds over een budget van Col. \$ 60 miljoen. In de periode 1966-1967 daarentegen, bedroeg dit Col. \$ 146 miljoen (vergelijk Triana, e.a., Programas, blz. 106).
- 20) Zie hierover onder andere Sinder, e.a., blz. 37 e.v..
- 21) Het in deze zaken zeer principiële beleid van de DAC heeft de "schade" nog kunnen beperken.
- 22) Dit geldt de financiële en de extern-organisatorische positie van de DAC.
- 23) Wat de rooms katholieke kerk betreft is er toch wel een verandering in mentaliteit waarneembaar, met name onder de lagere en jongere geestelijkheid, mede naar aanleiding van "de zaak" Camilo Torres. Zie onder andere Salazar e.a., El Caso; Keune, Kerk en Ontwikkeling.
- 24) Ook deze conclusie is gebaseerd op de kennisname van werk-rapporten en dergelijke van promotores en andere functionarissen van de DAC, alsook op de eigen ervaringen van de auteur van deze studie in vele delen van Columbia.
- 25) Een uitzondering moet gemaakt worden voor de coöperatieve winkels die bij de plaatselijke winkeliers veel weerstanden oproepen.
- 26) De coöperatieve winkels, die een langdurigere inzet van de buurtschappen vereisten, bleken op de wat langere termijn steeds moeilijker te functioneren, wegens gebreken in de bewustwording en de organisatie. Dit is een van de duidelijkste uitingen van de nadelen der te snelle expansie.
- 27) Daarnaast zijn nog andere oorzaken van belang, zoals de politieke pariteitseis die juist in grote steden als Bogotá en Cali gesteld wordt, alsook de overwegend rurale gerichtheid van de g.o.-programma's.
- 28) De idee van de ontwikkelingsteams, samengesteld door functionarissen van diverse instanties, heeft wel concrete gestalte gekregen in het programma PINA van het Nationaal Voedings Instituut. Door de zeer beperkte opzet van dit programma, betekent deze concretisatie niet veel, gegeven het totale beeld van overheidsactiviteiten.
- 29) De DAC beschikt in totaal over 71 personeelsleden, te weten: 5 leiding gevende functionarissen, op nationaal niveau, 19 regionale promotores, 42 locale promotores en 5 administratieve medewerkers (Triana, e.a., Programas, blz. 29).

- 30) Zo moeten de regionale en lokale promotores van de DAC geregeld bij andere diensten auto's en andere onmisbare werkelementen lenen.
- 31) De DAC is immers slechts een afdeling van een Ministerie, zoals er zovele afdelingen zijn. Dit betekent dat de status van het hoofd van de DAC in vergelijking met bijvoorbeeld Ministers, veel te laag is.
- 32) Waarschijnlijk heeft men zich hierbij laten inspireren door de ervaringen in de Filippijnen met de figuur van de Presidential Assistant for Community Development, die in feite het hoofd is van het nationale g.o.-programma.
- 33) De aanduiding "integración popular" is wellicht minder geschikt, omdat deze de indruk geeft dat het gaat om het integreren van de volksmassa in het overheidsbeleid, terwijl in feite eveneens noodzakelijk is, dat de overheid zich aanpast aan de bevolking. De aanduiding "acción comunal" kan ook bezwaren inhouden omdat hiermede wellicht te veel de gedachte aan lokaal-territoriale samenwerkingsvormen wordt opgeroepen, terwijl ook aandacht gegeven moet worden aan andere vormen. Wellicht is de benaming "cooperación nacional", nationale samenwerking, het meest adequaat.
- 34) Uiteraard kan ook gedacht worden aan de deelname van buitenlandse vrijwilligers, zoals momenteel bij het acción comunal-programma plaatsvindt. Echter op basis van zijn persoonlijke ervaringen meent de auteur van deze studie te kunnen stellen, dat het nut van buitenlandse vrijwilligers zeer dubieus is. Hij geeft de voorkeur aan Columbiaans personeel, dat in principe voldoende aanwezig is. Het feit dat de DAC niet van meer Columbiaans personeel gebruik heeft gemaakt is vooral toe te schrijven aan het gebrek aan financiële middelen voor het geven van additionele training en voor het betalen van personeel. Overwogen kan worden om aan het Peace-Corps van de V.S. en aan de Stichting Nederlandse Vrijwilligers voor te stellen, de momenteel aan hun vrijwilligers bestede gelden in de toekomst aan het g.o.-programma beschikbaar te stellen voor het betalen van Columbiaans personeel.

BRONNEN

- Accoord no. 4 van 1959.
Distrito Especial de Bogotá.
- Accoord no. 21 van 1961.
Municipio de Cali.
- Archief Division de Acción Comunal,
Ministerio de Gobierno, Bogotá.
- Archief drs. A.W.M. Keune, Tilburg.
- J. Bechara H. Proyecto de Programa General de
Trabajo para 1965 de la Sección
de Promoción y Coordinación.
Bogotá, 1964, Ministerio de Gobier-
no (stencil).
- L. Calderón A. Poder Retentivo del Area Local Ur-
bano en las Relaciones Sociales.
Friburgo, 1963, FERES.
- DAC Manual de Instrucciones para Pro-
motores Seccionales. Bogotá, 1965,
Ministerio de Gobierno.
- Decreet no. 239 van 1959, Bogotá.
- Decreet no. 1761 van 1959, Bogotá.
- Decreet no. 1634 van 1960, Bogotá.
- Decreet no. 2119 van 1964, Bogotá.
- Decreet no. 2263 van 1966, Bogotá.
- Decreet no. 2867 van 1966, Bogotá.
- O. Fals Borda Acción Comunal en una Vereda Colom-
biana. Bogotá, 1961, Universidad
Nacional, Monografías Sociológicas
no. 4.
- G.L. Kaplan Colombia's Community Development
(Acción Comunal) Program; Its Pro-
blems; Its Importance to Free World
Objectives; Suggested Support Role
for Columbia-based U.S. Business
Interests. Arlington, Virginia, 1962,
C.D. Counselling Service Inc..
- A. Keune El Desarrollo de la Comunidad frente
a la Problemática de Desarrollo de
Colombia. Bogotá, 1965, Oficina ONU
(stencil).

- J.A. Martinez Desarrollo de la Comunidad en Colombia. Santiago de Chile, 1964, CEPAL.
- V. Pizano R. Discurso Pronunciado en la Segunda Jornada de la Alianza para el Progreso. Bogotá, 1964, DAC (stencil).
- Plan General de Desarrollo Económico y Social. Bogotá, 1962, Dep. Adm. de Planeación.
- R. Quintero,
A. Kruidierink La Participación Popular en el Progreso de Córdoba. Bogotá, 1966, Dep. Adm. de Planeación - DAC.
- L. Rangel Ribeiro Desarrollo de la Comunidad en Colombia (Informe). Bogotá, 1965, (niet gepubliceerd).
- Maria Christina
Salazar e.a. El Caso del Padre Camilo Torres. Bogotá, 1965, Ed. Tercer Mundo-Inquietudes.
- L. Sinder, L.B. Ladonga,
L.B. Moore De la Acción Comunal al Desarrollo de la Comunidad. Bogotá, 1967, ONU (stencil).
- H. Triana y Antorveza,
J. Pacheco H., A. Keune Estudio Sobre las Condiciones Socio-Economicas en el Area Compreendida por los Municipios de Túquerres, Sapuyes y Guachucál. Bogotá, 1964, Ministerio de Gobierno.
- H. Triana y Antorveza,
e.a. Programas de Desarrollo de la Comunidad en Colombia, Informe Nacional. Bogotá, 1967, Ministerio de Gobierno.
- H. Triana y Antorveza,
O. Lopez O. Evaluación del Programa Colombo-Holandes de Desarrollo la Comunidad en El Meta. Bogotá, 1967, Ministerio de Gobierno.
- J.A. Videla Perspectivas Para el Desarrollo de la Acción Comunal Colombiana. Bogotá, 1966, Dep. Adm. de Planeación.
- Wet 19 van 1958, Bogotá.

STELLINGEN

I.

De methode van gemeenschapsontwikkeling kan van groot belang zijn voor het welslagen van een maatschappelijke revolutie. Dit geldt in het bijzonder voor de bevordering van een pre-revolutionair klimaat, alsook voor de verdere democratisering ná de politiek-militaire machtsovername.

II.

Gezien de weerstanden van de Nederlandse bevolking ten aanzien van de ontwikkelingssamenwerking is het noodzakelijk dat de regering duidelijk aangeeft wat volgens redelijke verwachting voor de Nederlandse economie de werkelijke lasten zullen zijn van een uitbreiding der ontwikkelingshulp (vgl. o.a. D. de Graaf: Nota-Udink-de fabeltjeskrant. In: NESBIC-bulletin, januari 1969).

III.

Internationale organisaties als de U.N.O. bieden op zich onvoldoende mogelijkheden om te komen tot een effectieve mondiale ontwikkelingssamenwerking. De wereld wordt beheerst door de feitelijke economische en militaire machtsverhoudingen. Het is derhalve onvermijdelijk, dat de ontwikkelingslanden zich zullen richten op de opbouw van een dusdanige gezamenlijke machtspositie, dat de noodzakelijke hervormingen in de mondiale economie kunnen worden afgedwongen.

IV.

Op zich genomen zijn de aanbevelingen van Gerassi voor de politiek van de Verenigde Staten ten aanzien van Latijns-Amerika juist. Gerassi geeft echter onvoldoende aan dat de politiek, zoals hij die voorstaat, slechts gerealiseerd kan worden, wanneer er in de Verenigde Staten een diepgaande verandering in de mentaliteit en in de politiek-ideologische gerichtheid tot stand komt. Deze verandering betreft onder andere de bestaande ideeën van "nationaal belang", "american way of life", "superioriteit van de techniek" en "vrijheid van de ondernemingen". Doordat Gerassi in zijn boek hieraan nauwelijks aandacht geeft, wekt hij de indruk dat maatschappelijke omwentelingen alleen maar noodzakelijk zijn in Latijns-Amerika en niet in de Verenigde Staten (vgl. John Gerassi: The great fear in Latin America. New York/London, 1967, Collier Books/Collier-Mac Millan Ltd.).

V.

Het verdient aanbeveling aan de universiteiten en hogescholen jaarlijks een evaluatie van de onderwijsprogramma's, evenals van de taakvervulling der docenten, te doen plaatsvinden. Aan deze evaluatie zou ook deelgenomen moeten worden door de studenten. Bij dit laatste zou overwogen kunnen worden, enerzijds, dat studenten het recht hebben deel te nemen aan de menings- en besluitvorming in de universitaire instellingen, anderzijds, dat studenten door hun ervaring met het totale onderwijs een specifieke deskundigheid bezitten, waarover de meeste docenten niet beschikken.

VI.

Reeds op de lagere scholen zal gestreefd moeten worden naar een politieke bewustwording van de leerlingen. In dit verband is het aan te bevelen op deze scholen wekelijks gemiddeld een uur te besteden aan de bespreking van actuele politieke vraagstukken, onder andere aan de hand van krantenartikelen en televisieprogramma's. Daarbij zou getracht moeten worden de kinderen niet alleen inzicht te geven in de formele beslissingssystemen, zoals die bijvoorbeeld wettelijk zijn vastgelegd, doch ook in de feitelijke systemen.

VII.

De organisatoren van de rietsuikeractie in Nederland hebben met deze actie aangetoond, dat, wanneer men zich diepgaand bezighoudt met een deelaspect van de mondiale ontwikkelingsproblematiek, men een goed inzicht kan krijgen in de totale problematiek.

VIII.

Het feit dat een promovendus er de voorkeur aan geeft zich bij zijn promotie anders te kleden dan bij dergelijke gelegenheden gebruikelijk is, hoeft niet te betekenen dat hij daarmee het geheel van gebruiken bij academische promoties verwerpt. Zijn eventuele voorkeur voor een meer eigentijdse en sobere kleding kan uitdrukking zijn van zijn opvatting, dat in ieder geval het dragen van het costuum, aangeduid als "rok", als een overleefde traditie moet worden beschouwd.

A.W.M. Keune

Gemeenschapsontwikkeling - theorie en praktijk van een nationaal beleid, met bijzondere verwijzing naar Columbia.

Bibliotheek K. U. Brabant



17 000 00142692 4

7091